

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
Departamento de Derecho Constitucional



**TESIS DOCTORAL**

**La iniciativa legislativa del gobierno en México**

**MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR**

**PRESENTADA POR**

**Miguel Villaseñor Mejía**

**Director**

**Ignacio García Vitoria**

**Madrid, 2018**

# La Iniciativa Legislativa del Gobierno en México

**Por Miguel Villaseñor Mejía**



UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID  
FACULTAD DE DERECHO  
DEPARTAMENTO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL



TESIS DOCTORAL  
LA INICIATIVA LEGISLATIVA DEL  
GOBIERNO EN MÉXICO

Autor: MIGUEL VILLASEÑOR MEJÍA

Director: IGNACIO GARCÍA VITORIA

Madrid 2016



## **Agradecimientos**

Quiero agradecer en primer lugar al Dr. Ignacio García Vitoria por su apoyo incondicional en el desarrollo de este trabajo, pero sobre todo por su amistad, paciencia y enseñanzas durante mi estancia en Madrid.

Es de vital importancia mencionar al Padre Alejandro Fernández Barraón y Don Jorge Jiménez Esteban pues a pesar de estar lejos de casa, me aceptaron como uno más dentro de sus respectivas familias.

También quiero reconocer el invaluable apoyo de la Embajada de México en España, personificada en las figuras de mi maestro y amigo Israel Quiñones, el Ministro León Rodríguez y la Embajadora Roberta Lajous.

Asimismo, tengo que agradecer los consejos del Dr. Pablo Santolaya Machetti, quien lamentablemente no puede ver este trabajo concluido, al Dr. Javier García Roca, y Dr. Raúl Canosa.

A la familia Rubio Verón: Don Ulpiano, María Jesús y Ramón. Por abrirme las puertas de su hogar, permitiendo que me sienta el calor de hogar.

Quiero hacer un reconocimiento muy sentido y especial a Blanca Regina Rubio Verón, por su compañía, su apoyo, pero esencialmente, por su amor, que hacen mi estancia en España sea de las experiencias más gratas y bellas en mi vida.



## **Dedicatoria**

A Dios

A mis papás, Pedro y Araceli.



## Índice

<b>Resumen .....</b>	<b>8</b>
<b>Introducción.....</b>	<b>15</b>
<b>1. Régimen Constitucional Iniciativa Legislativa en México .....</b>	<b>34</b>
1.1 Los antecedentes constitucionales de la iniciativa Legislativa.....	34
1.2 La iniciativa legislativa en la Constitución de 1917 .....	64
1.3 Las reformas constitucionales en materia de Iniciativa Legislativa: un panorama general. ....	75
1.4 La figura de la Iniciativa Legislativa Preferente .....	79
1.5 La Iniciativa Legislativa del Gobierno en el constitucionalismo americano. ....	87
1.6 La iniciativa legislativa en el sistema parlamentario español.....	102
<b>2. El desarrollo institucional de la Iniciativa Legislativa del Gobierno en México .....</b>	<b>115</b>
2.1 El origen del anteproyecto de iniciativa legislativa del Gobierno .....	117
2.2 De la intervención de la de la Secretaría de Gobernación .....	124
2.3 La colaboración de las unidades de apoyo jurídico de las dependencias Gubernamentales .....	134
2.4 La Publicación del anteproyecto respecto de la ley de transparencia ...	140
2.5 El dictamen de la Secretaría de Hacienda sobre el impacto presupuestario .....	150
2.6 Dictamen de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria.....	164
2.7 La participación de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal .....	172
<b>3. El Trámite Parlamentario de la Iniciativa Legislativa del Gobierno ..</b>	<b>183</b>
3.1 La presentación de la Iniciativa Legislativa del Gobierno ante el Congreso de la Unión .....	186
3.2 La admisión de la iniciativa legislativa en la Cámara de Diputados y en el Senado.....	196
3.3 El papel de la Junta de Coordinación Política .....	201
3.4 La participación de la Conferencia de Trabajo Legislativo de la Cámara de Diputados .....	210
3.5 La labor de las Comisiones Legislativas .....	216
3.6 El trámite de la iniciativa legislativa preferente del Gobierno .....	225
3.7 La Dirección Política del Estado y relación con la Iniciativa Legislativa del Gobierno .....	235

3.8 Los mecanismos institucionales en la relación ejecutivo y legislativo en México .....	242
3.9 La Agenda Legislativa .....	252
3.10 Pacto por México .....	256
3.11 La ausencia de espacios Institucionales para la negociación legislativa entre Gobierno y Parlamento. ....	261
3.12 Los datos cuantitativos de la Iniciativa Legislativa.....	264
<b>4.Conclusiones</b> .....	<b>270</b>
<b>Anexos</b> .....	<b>280</b>
<b>Anexo 1</b> .....	<b>280</b>
<b>Anexo 2</b> .....	<b>284</b>
<b>Bibliografía</b> .....	<b>293</b>

## **Resumen**

### **La iniciativa legislativa del Gobierno en México**

#### **Introducción**

La investigación persigue concretar un análisis de la iniciativa legislativa del Gobierno en México, que se examina desde las distintas aristas, bajo un nuevo equilibrio entre poderes dentro de un Congreso sin mayorías. Se estudia su evolución constitucional histórica, la elaboración de la iniciativa por parte de los órganos del Gobierno, la tramitación ante las instancias del Poder Legislativo y la relación que genera entre ambos poderes.

#### **Síntesis**

Se hace un análisis de la iniciativa legislativa bajo los antecedentes constitucionales de la misma, adentrándose en el estudio de la primera constitución vigente en México, que es la de Cádiz de 1812, además de la primera constitución mexicana de 1824, las leyes constitucionales centralistas de 1836 y la vuelta a los elementos federales de la Constitución de 1857. Asimismo, se analizan las figuras constitucionales dentro de la normativa vigente establecidas en la Constitución de 1917, así como en las reformas realizadas en la última época.

Se examina el desarrollo y elaboración de la iniciativa legislativa del Gobierno, a través de los órganos involucrados, especialmente la Secretaría de Gobernación y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal; así como las instancias de apoyo jurídico de las diversas dependencias gubernamentales, y el análisis de los dictámenes en materia del impacto presupuestario y la mejora regulatoria.

Una vez elaborado el proyecto de ley por parte de Gobierno, se estudia la tramitación parlamentaria y la forma de involucrarse de organismos como la

Conferencia de Trabajo Legislativo de la Cámara de Diputados, la Junta de Coordinación Política y la labor dentro de las Comisiones Legislativas.

Se cierra el trabajo con el estudio de la relación entre el Poder Ejecutivo y Legislativo, con principios como la dirección política del Estado y su repercusión en la relación de poderes, así como con los mecanismos institucionales de la relación entre ambos y el interés en la elaboración de la agenda legislativa para sacar adelante los asuntos de relevancia para el Poder Ejecutivo.

También se estudia el caso excepcional del Pacto por México, acuerdo de las fuerzas políticas mayoritarias, que permitieron generar una agenda legislativa común entre los diversos grupos políticos.

## Conclusiones

Se concluye que la evolución constitucional mexicana tiene al Poder Ejecutivo como ente preponderante dentro de la facultad de presentar iniciativas legislativas, pues desde la Constitución de Cádiz de 1812 hasta la vigente de 1917, pasando por la de 1836 y 1857, ha sido una constante que el Jefe del Ejecutivo cuente con tal capacidad legislativa.

La normativa constitucional vigente es prácticamente la misma aplicada dentro de la época del partido hegemónico, su estructura estaba diseñada para que, tanto las instrucciones del Presidente, como sus iniciativas, fueran ejecutadas. Dentro del México plural, con un Congreso de la Unión fragmentado, se necesita reestructurar la relación entre poderes, de tal manera que el Presidente tenga más posibilidades de diálogo con el Poder Legislativo y, a su vez, este último aplique un control parlamentario sobre las acciones emprendidas por el Gobierno.

Respecto de dicha facultad, en comparación con otros países de América, el Presidente mexicano tiene menos facultades legislativas, pues no existe una prioridad dentro de la tramitación de sus iniciativas legislativas presentadas, ni

cuenta con la capacidad de emitir Decretos Ley y, aunque esta posibilitado con la tramitación iniciativas preferentes (urgencia), esta atribución es bastante limitada debido a que únicamente puede presentar dos iniciativas legislativas en cada inicio de periodo legislativo; es decir, cuatro iniciativas preferentes al año.

Aunque el Presidente es el ente unipersonal, facultado con la atribución constitucional de presentar iniciativas legislativas, diversos órganos del Ejecutivo Federal son parte del proceso de elaboración de la iniciativa legislativa del Gobierno, lo que arroja que existe una etapa pre-legislativa que cuenta con un examen sobre la viabilidad social, política y económica del proyecto. Características que no tienen las iniciativas de los demás sujetos facultados, de tal manera que se presume la viabilidad de las iniciativas legislativas del Gobierno.

Dentro del procedimiento legislativo, la participación del Poder Ejecutivo pudiera ser más activa, pues al incorporar a un representante del Gobierno dentro de la Junta de Coordinación Política, se podría impulsar la agenda legislativa conjunta del Gobierno y del Parlamento. Teniendo en cuenta que, al dar más impulso a las acciones del Ejecutivo, también tiene que existir un mayor control sobre las mismas, de tal manera tiene que comparecer con una mayor frecuencia y constancia ante los representantes populares.

La relación entre el Presidente y el Congreso de la Unión se debe de reforzar. La dirección política del Estado debe recaer en el Gobierno y el control parlamentario debe ser ejercicio por el Poder Legislativo. El primer paso podría ser la tramitación de las iniciativas legislativas del Gobierno de manera prioritaria, pues los datos arrojan que son las iniciativas con mayor porcentaje de aprobación en comparación con los otros sujetos con dicha facultad. De tal manera que mecanismos como el Pacto por México sean prácticas institucionales y no acuerdos temporales.

Palabras clave: Poder Legislativo, Proyectos de Ley, Gobierno, México, Iniciativa Legislativa.

# The Legislative Initiative of the Government in Mexico

## Introduction

The research aims to perform an analysis of the legislative initiative of the government in Mexico, examined from different angles, under a new balance of power within Congress without majorities. Studied is the the historical constitutional development, the development of the initiative by Government bodies, the proceedings before the bodies of the legislature and the relationship generated between the two powers.

## Synthesis

An analysis is done of the legislative initiative under the constitutional history of Mexico, into the study of the first constitution in force, that being Cadiz in 1812. Additionally analyzed is the first Mexican constitution of 1824, the constitutional laws of 1836 and the federal elements of the Constitution of 1857. Lastly studied are the constitutional figures within the current regulations established in the Constitution of 1917 as well as reforms in the last period.

Examined are the the development and production of the legislative initiative of the government through the organs involved, in particular the Interior Ministry and the Legal Counsel of the Federal Executive. Further studied are instances of legal support of various government agencies under review in addition to analysis opinions on the budget impact and regulatory reform.

Once the project by law is carried out by the Government, the parliamentary process is studied as well as how to get involved in organizations such as the conference of legislative work of the Chamber of Deputies, the board policy coordination and work within the legislative committees.

The report concludes with the study of the relationship between the executive legislative power with principles such as the political leadership of the state and

its impact on the relationship of powers, the institutional mechanisms of the relationship between them and the interest of further developing the legislative agenda to advance the current relative topics for the executive power.

Additionally, the unique case of the Mexico pact is explored, an agreement of the major political forces that helped generate a common legislative agenda between various political groups.

## Conclusions

It is concluded that the Mexican constitutional evolution has the executive power as a dominant entity within the power of legislative initiative. From the time of the constitution of Cadiz in 1812 up until the current constitution of 1917 and from 1836 to 1857, there has been a constant that is Chief Executive count on such a legislative capacity.

The current constitutional law is nearly applied in the same way as that in the ear of the hegemonic party, as its structure was designed so that both the President's instructions, as its initiatives were executed. Within the plural Mexico, with a Congress of the fragmented Union, there is a need to restructure the relationship between powers. Consequently, the President has more opportunities to communicate with the legislature and in turn, the latter applies a parliamentary control over the actions taken for the government.

In regards to such power in comparison to other countries in America, the Mexican president has less legislative powers. There is no priority in the processing of their legislative initiatives presented, nor does the president have the ability to issue executive orders, however this is possible with the preferred processing initiatives, in urgent cases. This unique aspect is quite limited because it can only present two legislative initiatives each startup legislative period, i.e. four preferred initiatives per year.

Although the President is the sole entity empowered with the constitutional powers of legislative initiative, various organs of the Federal Executive are part of the process of elaboration of the legislative initiative of the government. This results in a pre-legislative stage that has a review of the feasibility social, political and economic life projects. Features that do not have the initiatives of other subjects to present initiatives, so that the viability of the legislative initiatives of the Government is presumed.

Within the legislative system, the participation of the Executive Branch could be more active, as incorporating a government representative in the board policy coordination could effectively boost the joint legislative agenda of the government and parliament. Given that by giving more impetus to the actions of the executive system also means having greater control over themselves, meaning that they must appear more frequently and consistent as representatives of the people.

The relationship between the President and the Congress should strengthen. The political leadership of the state must rest with the government and parliamentary control must be exercised by the Legislative Power. The first step taken could be the handling of legislative initiatives of the government as a priority, since data shows that more and more of these initiatives are being passed in comparison to other topics in the field. This way, mechanisms such as the Pact for Mexico can be institutional practices and not simply temporary agreements.

#### Keywords

Legislature, Bills, Government, Mexico, Legislative Initiative.



## **Introducción**

### **Presentación**

México evoluciona. El sistema presidencial mexicano también necesita evolucionar, lo interesante es saber hacia qué dirección y con qué herramientas. El origen del sistema es la confluencia de los ideales de la revolución francesa y los conceptos del presidencialismo estadounidense, cimentados sobre las instituciones heredadas de la época colonial, fusión que a sus inicios tuvo la constante de la inestabilidad gubernamental, para después pasar a personajes que se afianzaron en el Poder Ejecutivo durante prolongados periodos hasta detonar en la Revolución, la misma que plasmaría sus ideales en la Constitución de 1917.

Es en la Constitución de 1917 donde se establece la relación entre el Presidente y el Congreso de la Unión que permanece hasta nuestros días. Relación ideada dentro de un México postrevolucionario que sirvió como base para la época del partido hegemónico, pero que ha perdido su vigencia y sus herramientas ya no son suficientes para el México plural de la actualidad, de manera especial en el momento de legislar.

Dejamos atrás la figura del presidente imperial dotado de facultades metaconstitucionales<sup>1</sup>, para pasar a un presidente ajustado a la normativa constitucional, consecuencia de la alternancia dentro del Poder Ejecutivo y la falta de mayorías en el Poder Legislativo. Esta situación evidencia la necesidad de reforzar los canales de comunicación entre los poderes, no por añorar el tiempo pasado de un presidente poderoso y una mayoría absoluta instruida por él, sino por convivir dentro de la pluralidad, con apego al respeto de la división de poderes y al mismo tiempo con diálogo y cooperación entre los mismos, pues ambos asuntos no se contraponen.

---

<sup>1</sup> CARPIZO MCGREGOR, Jorge: el presidencialismo mexicano, 2da Ed., Siglo XXI, México, 2011.

Lo cierto es que en México se ha reequilibrado la relación entre el Congreso de la Unión y el Presidente. El Poder Legislativo se ha fortalecido para afianzar su independencia, ser representante fiel de la nación plural y ejercer sus atribuciones. Este fortalecimiento ha sido en detrimento de la figura poderosa presidencial de la época del partido hegemónico; esto ha traído consigo que quede al descubierto real la figura del Ejecutivo Federal en sus justa dimensiones legales. El resultado ha generado un *impasse legislativo* forjado por la falta de mayorías y por la falta de instrumentos del Gobierno para negociar sus iniciativas.

Parece necesario fortalecer la relación entre poderes a través de robustecer los vínculos y crear nuevos espacios de interacción. Un nexo transcendente en la relación es la iniciativa legislativa, debido a que es el conducto por medio del cual el Presidente compagina su Programa de Gobierno, vertido en el Plan Nacional de Desarrollo y la normativa que da sustento legal a sus acciones, lo que propicia que dichas acciones puedan ser controladas por el Congreso, de tal manera que haya una constante interacción entre poderes.

En el contexto de un Congreso de la Unión, compuesto de diversas fuerzas políticas, el Gobierno debe de contar con las herramientas que le permitan llevar las riendas de país, pero al mismo tiempo es sujeto al control parlamentario del Congreso de la Unión.

Se han dejado oír voces que manifiestan su beneplácito por dejar atrás el sistema presidencial y transitar hacia un sistema parlamentario. Respecto de esta idea, no se encuentra motivo real y beneficio evidente para transitar de un sistema a otro, pero sí se puede seguir la corriente de ir adaptando mecanismos del sistema parlamentario para reforzar la relación entre poderes en un sistema presidencial, pues entre ambos sistemas es posible comparar experiencias.

## **Objeto**

El objeto de estudio del trabajo es la iniciativa legislativa del Gobierno en México, se busca conocer el papel del Gobierno en el momento de proponer leyes dentro del contexto actual de un México pluripartidista en el que los consensos legislativos han sido complicados de lograr.

Se pretende examinar las herramientas que tiene el Gobierno para elaborar los anteproyectos de ley y conocer el desarrollo formativo de la iniciativa por parte de las instancias gubernamentales que participan dentro de la preparación del proyecto. Asimismo, se estudia la tramitación dentro del Poder Legislativo y se profundiza en sus órganos, que se ven involucrados dentro de la tramitación de las iniciativas legislativas.

## **Metodología**

Dentro de los cuatro capítulos que integran el trabajo se han aplicado diferentes métodos de investigación, con la finalidad de tener una perspectiva más amplia sobre la iniciativa legislativa del Gobierno.

Se utiliza el método histórico para conocer los antecedentes constitucionales que tuvieron vigencia dentro del territorio mexicano y cuáles son los elementos que han quedado plasmados dentro de la normativa vigente.

También se recurre al método analítico, para distinguir los elementos vigentes del Estado mexicano en lo referente a la capacidad de presentar iniciativas legislativas. Se revisa por separado cada uno de los entes con el fin de distinguir las características de cada uno de ellos por separado.

Asimismo, se utiliza el método comparativo, en el que se confrontan las realidades en la formación de la iniciativa legislativa del Gobierno en México, tanto a nivel nacional como a nivel de las entidades federativas, lo mismo sucede con la formación de los proyectos de ley en España. El primero dentro de un sistema

presidencial y el segundo bajo un régimen parlamentario. Este mismo método es utilizado para conocer la perspectiva en América Latina de la iniciativa legislativa del Gobierno en México, de tal manera que se pueden distinguir cuales son los elementos que, de manera legislativa, favorecen la labor del Ejecutivo.

El trabajo, en su conjunto, se encuadra dentro del método discursivo, pues el objeto central de estudio es la iniciativa legislativa del Gobierno y se analizan sus diferentes aristas, cómo surge la facultad del Gobierno de manera constitucional, su forma de elaboración, la tramitación parlamentaria y su desarrollo dentro de la práctica parlamentaria.

### **Estructura del trabajo**

Se empieza por analizar el origen constitucional de la iniciativa legislativa, se revisa el contexto de los Congresos y de la iniciativa legislativa, tomando como inicio la primera Constitución en vigor de México, la de Cádiz de 1812. Carta Magna que determina que la dirección política en el Estado le correspondía a las Cortes, con una participación activa dentro del aspecto legislativo del Poder Ejecutivo personificado en el Monarca, pues tenía la capacidad de iniciativa legislativa. Además, las Cortes de Cádiz serán semillero para los futuros legisladores del México postcolonial.

También se aborda la primera Constitución mexicana, la Constitución 1824, de corte liberal y con una enorme influencia del constitucionalismo norteamericano, debido a que tuvo una fuerte carga de semejanzas entre ambas naciones de reciente creación. El federalismo fue la contribución de esta Carta Magna, vista como una alternativa y solución al momento de elegir el sistema de Gobierno, es decir, la adopción de un sistema presidencial y federativo. Se da paso a la creación del Poder Legislativo Bicameral, aunque el diseño institucional propició un desequilibrio entre los poderes. Se ejerce un predominio del Poder Legislativo sobre los otros dos poderes que fue una de las principales características, lo que

ocasionó que el Poder Ejecutivo se saliera de su ámbito de competencia, fluctuando entre la anarquía y la dictadura.

De tal manera que la incertidumbre institucional en el marco de la Constitución del 24 será sustituida por las Leyes Constitucionales de 1836, de corte conservador y centralista, aunque la facultad de presentar iniciativas legislativas es ampliada a diversos entes, lo que representaba un avance en materia legislativa, aunque en varios aspectos democráticos se hubiesen implementado medidas severamente cuestionables, como la creación de un supremo Poder Conservador al que se encontraba sometido el Presidente del Gobierno, signo distintivo de esta etapa constitucional.

Posteriormente, la Constitución del 1857 retoma los principios liberales, eliminados por las Leyes Centralistas del 36, esta Carta Magna es pilar fundamental dentro de la historia de la evolución constitucional mexicana, debido a que los principios fundamentales tienen continuidad y se ven plasmados posteriormente en la Constitución de 1917, incluso hay artículos que pasan íntegros de una a otra. Ejemplo de ello son los órganos del estado facultados para legislar. De esta manera, es posible afirmar que la Constitución del 57 es piedra angular dentro del sistema constitucional mexicano.

En este mismo capítulo primero, se analiza la normativa constitucional vigente respecto de los entes facultados para presentar iniciativas legislativas, pues además del Presidente, los legisladores, los Congresos de las Entidades Federativas y los ciudadanos, tienen la capacidad de presentar propuestas de ley. De tal manera que la actividad legislativa no es de un solo poder y las iniciativas legislativas del Presidente emanadas del Gobierno distan de ser las únicas, sí son las más sustanciales, pero no por ello prioritarias.

De tal manera que se estudian las reformas que afectan la normativa constitucional, respecto de la capacidad de presentar iniciativas legislativas, todas ellas de reciente hechura, entre las que destaca la incorporación de la figura de la iniciativa legislativa preferente, mecanismo que pretende otorgar la certeza de que las

propuestas del Gobierno sean discutidas y votadas, situación que, anteriormente a la reforma, no se contaba con la certeza de la tramitación legislativa.

Para poner en perspectiva la iniciativa legislativa del Gobierno, se incorporan diversas normas constitucionales de América, con la finalidad conocer las realidades, similitudes y diferencias con respecto de la experiencia legislativa mexicana a la hora de tramitar los proyectos legislativos del Ejecutivo con la calidad de preferentes.

Dentro del segundo capítulo se describe y analiza el desarrollo institucional de la Iniciativa Legislativa del Gobierno en México, es decir, cómo se elaboran las iniciativas del Presidente. Se utilizan como parámetro de comparación las Entidades Federativas y la regulación española dentro de las diferentes etapas de la elaboración de la iniciativa legislativa del Gobierno.

En ese sentido resulta, cuando menos sorpresiva, que el proceso de elaboración de la Iniciativa Legislativa del Gobierno sea poco regulado, aunque lo que es más peculiar es que el tema resulte poco estudiado por la doctrina mexicana. Cabe resaltar que no existe ninguna normativa que permita dar seguimiento puntual a la elaboración de los anteproyectos de iniciativas; fuera de un escueto acuerdo de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, no existe marco legal para una función tan fundamental.

El proceso de elaboración de la iniciativa legislativa del Gobierno es coordinado por la Consejería Jurídica de Presidencia y la Secretaría de Gobernación; el primero como órgano responsable del soporte legal de las acciones del Presidente y el segundo como Ministerio encargado de la relación con los Poderes de la Unión. Ambas dependencias, en conjunto, son las responsables de dar continuidad a este proceso desde la etapa del anteproyecto hasta la presentación ante las Cámaras y el seguimiento dentro de éstas.

El principio del proceso es en el momento en el que las diversas Secretarías del Gabinete someten a consideración del Presidente de la República los temas

legislativos de su competencia y, en su caso, se encargan de la elaboración de las iniciativas. Las Secretarías son las encargadas de la etapa sustancial del proyecto, pues de ellas emana el primer borrador que, a la postre, será la base para desarrollar y analizar dentro de las diversas instancias del propio Gobierno.

Es pertinente mencionar que el proceso de la creación de los anteproyectos de ley del Ejecutivo Federal está dentro de los temas de transparencia gubernamental, con la finalidad de generar un gobierno con más transparencia y mejor acceso a la información. Las dependencias proponentes de las nuevas leyes o modificaciones a la normativa vigente deben hacer públicos sus anteproyectos para transparentar las propuestas legislativas del Gobierno.

Dentro de los filtros a que es sujeto todo anteproyecto de iniciativa legislativa del Gobierno, se verifica la intervención de la Comisión Federal para la Mejora Regulatoria, con el objetivo de optimizar la administración pública federal, sobre todo mejorarla y hacerla más eficiente en su desempeño y eficaz con los recursos con los que cuenta.

Como último filtro, antes de ser sometida a la firma del Presidente, es la participación de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, que dentro del proceso de la elaboración del anteproyecto de Iniciativa Legislativa del Gobierno, funge como organismo revisor de que todo acto realizado por el Jefe del Ejecutivo se encuentre totalmente apegado a derecho, con lo cual implica que este organismo es el soporte jurídico del Ejecutivo Federal.

El papel de la Secretaría de Gobernación, a través de la Subsecretaria de Enlace Legislativo, da seguimiento al proceso dentro del Poder Legislativo, de tal manera que es el organismo responsable desde de la presentación iniciativa legislativa hasta el seguimiento dentro del procedimiento legislativo.

Para el tercer capítulo se analiza el trámite parlamentario a través de los órganos del Poder Legislativo. Dentro de su papel preponderante en los acuerdos, se estudia la Junta de Coordinación Política, equivalente a la Junta de Portavoces, como

órgano colegiado y plural en el que se impulsan entendimientos y convergencias políticas.

Asimismo, se profundiza en la Conferencia de Trabajo Legislativo de la Cámara de Diputados, órgano que se encarga de organizar la actividad parlamentaria, a través de la cual se establece un mecanismo de planificación de las tareas legislativas. Se cierra el capítulo con la repercusión de la labor de las Comisiones Legislativas en la tramitación de la iniciativa, que es fundamental dentro del procedimiento de la creación de la ley.

Finaliza este trabajo con el cuarto capítulo, que desarrolla la relación existente entre el Congreso de la Unión y el Presidente, bajo un régimen de división de poderes poco flexible, pues son puntuales las situaciones a las que hace referencia la interacción entre éstos. En la actualidad, con la evolución del sistema presidencial en México, diversas estructuras del Estado han tenido un efecto colateral, ineludiblemente la relación entre el Gobierno y el Congreso de la Unión es una de éstas. Los mecanismos que propiciaban el nexo entre poderes dentro de la etapa del partido hegemónico ya no son efectivos dentro de la nueva etapa de pluralidad democrática.

Debemos destacar la importancia de la agenda legislativa como parte medular en la práctica parlamentaria. Se analiza el Pacto por México como un instrumento que propicia una agenda común entre las diversas fuerzas políticas y el Gobierno.

Terminamos el análisis de los datos cuantitativos de las iniciativas legislativas presentadas ante el Congreso de la Unión, a partir de la Legislatura LVII, del periodo 1997-2000 hasta la XLII, del periodo 2012-2015. Se trata de la primera Legislatura que no tuvo una mayoría absoluta por parte de la bancada en el Gobierno, además de ser la última antes de la alternancia en el Poder Ejecutivo, finalizando la etapa del partido hegemónico, hasta la más recientemente concluida.



## La relación entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo en México

Para estudiar a profundidad la iniciativa legislativa del Gobierno en México, es indispensable conocer el entorno de la relación entre los principales actores, el Ejecutivo y el Legislativo. Con ese objetivo, se añade este apartado general de la relación entre el Gobierno y el Congreso, con la finalidad de exponer el contexto político en el que se encuentra inmerso los proyectos legislativos hechos por el Presidente.

La Constitución mexicana vigente, en el artículo 71 otorga la facultad de iniciativa legislativa al Presidente de la República, a los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, a las Legislaturas de los Estados y a los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores. *No cualquier persona tiene el derecho de iniciar leyes o decretos (...) eso quiere decir que la evolución legislativa depende en México únicamente de aquellos funcionarios que la Constitución supone los más indicados para interpretar las necesidades del país*<sup>2</sup>.

La forma de iniciar la creación de las normas en México ha sido transformada, como muchas otras cosas en la vida política del país, después de la alternancia en el Poder Ejecutivo. Durante el periodo del partido hegemónico (Partido Revolucionario Institucional, PRI) el Jefe del Ejecutivo era el impulsor de las reformas legales en el país, que eran apoyadas tradicionalmente por la mayoría absoluta que tenía el partido en el Gobierno dentro del Congreso de la Unión, cuyos proyectos en ocasiones no eran ni siquiera discutidos, sino que se aprobaban directamente por la enorme mayoría de los legisladores de su partido político, que copaban las cámaras legislativas<sup>3</sup>.

Las relaciones entre el Congreso y el Presidente durante el mandato de Vicente Fox Quezada (2000-2006) son un “antes y después” en la vida institucional, a partir de aquí se llevaron de un modo distinto, las condiciones cambiaron, el equilibrio

---

<sup>2</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe: *Derecho Constitucional mexicano*, Ed. Porrúa, México, 1978

<sup>3</sup> CARBONELL, Miguel y Salazar, Pedro: *División de poderes y Régimen presidencial en México*, UNAM, 2006.

del poder en un México se instauraba cuando el Presidente afirmó que *“El Ejecutivo propone y el Congreso dispone. Se trata de que todas las partes aporten y enriquezcan las propuestas del proyecto, que por parte del Ejecutivo siempre se diseñarán, buscando un beneficio social y en la generación de más oportunidades<sup>4</sup>.”* Pero el Ejecutivo no tenía una mayoría que respaldara su proyecto desde el Poder Legislativo.

Uno de los efectos que sucedió al Presidente sin mayoría en el Congreso de la Unión fue que la actividad legislativa por parte de los legisladores incrementó de manera sustancial, especialmente las propuestas hechas por los legisladores de oposición, aunque en su mayoría son desechadas. Estas propuestas legislativas resultan más una distracción para el trabajo legislativo que una aportación real al marco normativo del país.

Al presentar iniciativas legislativas, cualquiera que sea su procedencia, el aparato legislativo se pone en marcha, por tanto, debemos tener en cuenta que, para mancomunar la normativa con el programa de Gobierno descrito en el Plan Nacional de Desarrollo, el Poder Ejecutivo debería ser el principal promotor y animador del trabajo parlamentario<sup>5</sup>, sin afectar ni limitar las demás propuestas de los entes facultados.

Lo cierto es que, de forma constitucional, no hay un límite respecto al número de iniciativas que se pueden presentar. Los legisladores del Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados y el Presidente tienen la misma viabilidad. En la gran mayoría de los parlamentos iberoamericanos, como veremos más adelante, las iniciativas legislativas del Ejecutivo son en menor número que las hechas por los parlamentarios y tienen un mayor porcentaje de aprobación, situación que se replica en México. Acontecimiento que nos lleva a la deducción de que no tiene sentido dar el mismo trato a las iniciativas legislativas del Presidente y las hechas

---

<sup>4</sup> Discurso de Vicente Fox en toma de protesta como Presidente de los Estado Unidos Mexicanos. En: <http://fox.presidencia.gob.mx/actividades>. Consultado: 25 de enero de 2015.

<sup>5</sup> Ver HAURIU, André: *Derecho constitucional e instituciones públicas*, 2ª edición, Barcelona, Ariel, 1980.

por los legisladores. Las primeras, en su mayoría, son tramitas y aprobadas, mientras que las segundas, en su mayoría, son desechadas.

En este sentido, con la reforma política de 2012<sup>6</sup>, se añade un párrafo al artículo 71 constitucional, en el cual se le otorga la posibilidad al Presidente de la República de presentar dos iniciativas de trámite preferente, o señalar, si es el caso, dos que hubiere presentado con anterioridad, cuando estén pendientes de dictamen. Esta modificación permite al Ejecutivo dar un mayor impulso a los temas de su interés, poner en la agenda legislativa los asuntos que van compaginados con su Plan Nacional de Desarrollo.

En el mismo artículo, se define que cada iniciativa tiene que ser discutida y votada por el Pleno de la Cámara de su origen en un plazo máximo de treinta días naturales. De no ser así, la propuesta hecha por el Presidente será el primer asunto que deberá ser discutido y votado en la siguiente sesión del Pleno. Además, también señala el supuesto de ser aprobado o modificado por la Cámara de su origen, el respectivo proyecto de ley o decreto pasará de inmediato a la Cámara revisora, la cual deberá discutirlo y votarlo en el mismo plazo y bajo las condiciones antes señaladas.

Uno de los candados a este mecanismo es el límite de que no podrán tener carácter preferente las iniciativas de adición o reforma la Constitución. Resulta prudente por parte del legislador este supuesto, debido a que la Constitución mexicana es una Carta Magna tremendamente modificada, es posible comparar con el caso de la Constitución española, que desde 1978 a la fecha, sólo ha sufrido dos modificaciones, en 1992 y 2011<sup>7</sup>. Han existido propuestas para abrir un periodo en el que la Norma Suprema no sea modificada por un determinado espacio tiempo, o que las reformas aprobadas deben mantenerse un mínimo de vigencia para verificar su adecuado funcionamiento, antes de ser modificado de nuevo<sup>8</sup>. Es

---

<sup>6</sup> Diario Oficial de la Federación del día 09-08-2012.

<sup>7</sup> Ver Boletín Oficial del Estado de 27 de agosto de 1992 y Boletín Oficial del Estado del 27 de septiembre de 2011.

<sup>8</sup> Por la proximidad del festejo del Centenario de la Constitución hubo voces que señalaban que se debería de plantear la posibilidad de redactar una nueva Constitución, pero entre los juristas de larga trayectoria se encontraba Héctor Fix Zamudio, quien afirma que no considera políticamente viable el proyecto de un

debido mencionar que la minoría de los artículos de la Constitución mexicana siguen estando desde su prolongación en 1917 pero otros, en cambio, han sufrido diversas modificaciones en reiteradas ocasiones. Por lo tanto, la modificación a una Constitución no debe darse a través del mecanismo de la iniciativa preferente, pues una enmienda debe estar precedida por una gran investigación jurídica y social, pero lo más importante, debe contar con el consenso suficiente y sólido para ser aprobada.

Es cierto que la iniciativa legislativa preferente resulta ser un mecanismo que agiliza la actividad legislativa en favor de los temas de interés del Jefe del Ejecutivo, incluso puede resultar innovador para el sistema presidencial mexicano; es un instrumento válido, que no limita la independencia del Poder Legislativo, pero lo consideramos insuficiente. La limitante de tener únicamente dos iniciativas por periodo ordinario, es decir, cuatro iniciativas al año, son un número insuficiente para la actividad legislativa que presenta el Presidente de Gobierno.

En la relación que existe entre el Congreso de la Unión y el Presidente va más allá -como es evidente- de la presentación de las iniciativas legislativas. La norma constitucional refleja un régimen de división de poderes poco flexible, pues son puntuales las situaciones a las que hace referencia la interacción entre estos. Podríamos señalar que existen tres tipos de acercamiento entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. El primero de ellos es la interacción entre el Presidente y el Congreso de la Unión, es decir, la interacción entre el Presidente y las dos Cámaras del Congreso de la Unión; la segunda, la relación entre el Presidente y la Cámara de Diputados; y la tercera, la relación entre el Presidente y el Senado.

Al profundizar en los temas que competen a la relación entre el Congreso de la Unión y al Presidente, es posible calificarlos en asuntos económicos, de seguridad y políticos. Con respecto a los asuntos económicos, el Congreso tiene la facultad financiera<sup>9</sup> de determinar las bases sobre las que el Presidente puede celebrar

---

nueva Carta Magna, pero si considera que se puede abrir un espacio de tiempo para reacomodar el texto constitucional.

<sup>9</sup> Artículo 7, fracción VIII, párrafo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

empréstitos y otorgar garantías sobre el crédito de la Nación, para aprobarlos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Esto bajo la competencia de que la Ley de Ingresos es competencia de ambas Cámaras y el Proyecto de Presupuestos de egreso únicamente de la Cámara de Diputados. La competencia del Congreso se profundiza en materia financiera con una reforma reciente<sup>10</sup> que promueva la disciplina fiscal, no solo del Ejecutivo Federal sino también de las entidades federativas. Asimismo, el Congreso puede determinar la creación o eliminación de empleos públicos de la Federación.

En los asuntos relativos a la seguridad, la Constitución señala que el Congreso de la Unión podrá declarar la guerra vinculado con los datos presentados por parte del Presidente, cabe descartar que es una facultad no utilizada, debido a la posición internacional de México como país antibélico; aun así, se contempla la posibilidad de dictar leyes de paz y guerra y todo lo relativo a las instituciones armadas, Ejército, Fuerza Aérea y Marina.

En el aspecto político, el primer acto y fundamental que vincula al Congreso de la Unión con el Ejecutivo Federal es la toma de posesión de éste último, pues la normativa constitucional señala que deberá rendir protesta, es decir, juramentar su cargo. La tradición política de antaño convertía la ceremonia de la sucesión presidencial en el día del Presidente, situación que poco a poco cambió a partir de la inclusión de las fuerzas opositoras en el Congreso, hasta el punto que la toma de posesión del Presidente Felipe Calderón en 2006 se dio en un contexto de gran hostilidad política, con las fuerzas de izquierda intentando evitar el acto. Esto trajo como consecuencia una reforma que añadió al texto constitucional<sup>11</sup> la posibilidad de que el Presidente Electo pueda rendir protesta ante las Mesas Directivas de las Cámaras del Congreso de la Unión y en el caso de que no pueda ser así, se contempla la opción de hacerlo ante el Presidente de la Suprema Corte de Justicia

---

<sup>10</sup> Diario Oficial de la Federación del 26 de mayo de 2015.

<sup>11</sup> Diario Oficial de la Federación del 8 de agosto de 2012.

de la Nación<sup>12</sup> . Para contar con la certeza de que al acto se lleve a cabo y el Presidente tenga certeza al asumir el cargo.

En el sentido contrario, también es asunto de la competencia de ambas Cámaras el conceder licencia o la renuncia del Presidente de la República, aunque la propia norma constitucional señala que solo se puede renunciar al cargo por causa grave<sup>13</sup>, en consecuencia, el Congreso de la Unión puede constituirse en Colegio Electoral y designar al ciudadano que deba sustituir al Presidente de la República. Cabe señalar que la relación entre el Congreso de la Unión y Presidente es limitada, incluso -fuere de los asuntos presupuestarios- el Presidente puede tomar posesión del cargo y no volver a estar frente al Congreso durante todo su mandato hasta la entrega de la Banda Presidencial como símbolo de la conclusión de periodo.

En lo que respecta al Control Parlamentario que puede ejercer el Congreso de la Unión sobre el Presidente de la República, la Constitución dicta que el Ejecutivo Federal presentará un informe por escrito sobre el estado de la administración pública del país<sup>14</sup>. Esto origina la Glosa del informe, en donde ambas Cámaras pueden profundizar en el análisis mediante preguntas por escrito y citar miembros del gabinete. Fuera de este acontecimiento, la glosa del informe, la fuerza política en el Gobierno procura que los miembros del gabinete no tengan que comparecer ante los legisladores, esto genera que los debates no se den en los recintos legislativos, sino en los medios de comunicación. Sin duda las comparecencias de los funcionarios del gobierno deben ser contantes y de manera periódica para que el Gobierno conozca el punto de vista de la oposición.

Por lo que hace a la relación entre el Presidente y la Cámara de Diputados, existe un papel relevante por parte de este órgano colegiado, debido a que ésta expide el Bando Solemne<sup>15</sup> para dar a conocer en toda la República la declaración del Presidente Electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la

---

<sup>12</sup> Artículo 87 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>13</sup> Durante el periodo constitucional de 1917 hasta la actualidad no ha existido alguna renuncia presidencial en la que se tenga que aplicar el artículo 85 de la Constitución. Ciertamente han variado el tiempo en el cargo, pero ha existido una concatenación de las sucesiones presidenciales.

<sup>14</sup> Artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

<sup>15</sup> Artículo 74, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Federación, es el acto formal que determina la conclusión del proceso electoral. Como en los regímenes presidenciales, no existe intervención por parte de los legisladores para la elección del Ejecutivo. La expedición del Bando Solemne es un trámite necesario que no genera más vínculo que el de legitimar y reconocer por parte de los representantes populares al próximo Jefe del Ejecutivo.

Una de las primeras acciones que somete a consideración el Presidente ante de la Cámara de Diputados durante su mandato, es el Proyecto del Plan Nacional de Desarrollo. Es el documento de trabajo que rige la programación y las previsiones de toda la Administración Pública Federal. Además de que puede ser una herramienta de coerción política, funciona como guía para dejar claro los objetivos por los cuales se va a enfocar la administración. La inclusión de un plan que permita hacer un diagnóstico de las realidades del país es reciente<sup>16</sup>, y las posibles soluciones para dejar de lado -o sería lo deseable- la improvisación de la administración federal.

Dentro del aspecto económico existen diversas interacciones entre la Cámara Baja y el Jefe del Ejecutivo. La primera de ellas es ratificar el nombramiento que el Presidente de la República haga del Secretario del ramo en materia de Hacienda y de los empleados superiores de la misma Secretaría. Es el único nombramiento en el que la cámara baja interviene en una decisión del Presidente con respecto a la elección de su gabinete. Esto se encuentra ligado a la facultad que tienen los diputados de aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, proyecto enviado por el Presidente, pues como se ha señalado anteriormente, es facultad exclusiva de esta cámara. Bajo esa tesitura, el Secretario de Hacienda debe de comparecer ante el pleno de la Cámara para explicar los presupuestos.

En ese mismo aspecto, el económico, entra la facultad por parte de la Cámara de Diputados de revisar la Cuenta Pública<sup>17</sup> del año anterior, a fin de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos

---

<sup>16</sup> Diario Oficial de la Federación del 10 de febrero de 2014.

<sup>17</sup> Artículo 74, fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

contenidos en los programas. De esta manera se tiene una perspectiva global de los ejercicios fiscales, bajo tres aspectos: se conoce que política se va a aplicar, quien es la persona responsable de ejercerla y cuáles son los resultados.

En lo que respecta a la relación entre el Presidente y el Senado, una de las interacciones de mayor relevancia de la Cámara Territorial con las acciones del Ejecutivo Federal, es su intervención en la política exterior<sup>18</sup> que aplica el Gobierno. La Constitución señala que el Presidente es quien dirige la política exterior pero el Senado es el órgano que analiza tales acciones emprendidas. Para dar continuidad a ese trabajo, el Senado tiene la capacidad de ratificar los nombramientos de Embajadores y Cónsules Generales propuestos por el Presidente. Es un candado para que las personas más cualificadas puedan acceder a este tipo de cargos, al menos ese es el ideal, para preponderar los nombramientos de miembros del servicio de carrera respecto de las designaciones políticas.

En ese mismo sentido, en el de la política exterior, el Senado debe aprobar los tratados internacionales<sup>19</sup> y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba. Cabe descartar que México es un país con gran apertura, tanto en el sentido económico como de cooperación internacional, signo de ello es el gran número de tratados internacionales que se han firmado<sup>20</sup>.

Otra de las acciones que unen el actuar del Presidente de la República son los viajes al extranjero. El mandatario puede ausentarse del territorio nacional hasta por siete días, informando previamente de los motivos de la ausencia a la Cámara de Senadores o en su defecto, a la Comisión Permanente, sumado posteriormente un informe de los resultados de las gestiones realizadas. En el caso de que la ausencia fuera mayor de siete días, la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente

---

<sup>18</sup> Un libro que narra la evolución de la política de México es: LAJOUS VARGAS, Roberta: *La historia mínima de las relaciones exteriores de México*. Colegio de México, 2012.

<sup>19</sup> Para profundizar en lo relativo a los tratados internacionales se puede consultar: VALDÉS ROBLEDO, Sandra: *Los tratados Internacionales en México*. Cámara de Diputados, LVI Legislatura, México.2012. en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SAPI-ISS-10-12.pdf>

<sup>20</sup> Existe un estudio que recopila todos los tratados celebrados por México en las diferentes Legislaturas. Ver: TREJO GARCÍA, Elma del Carmen y MORENO BECERRA, Trinidad: *Tratados Internacionales vigentes en México*. Cámara de Diputados, LV Legislatura, México.2007. En: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spe/SPE-ISS-03-07.pdf>



deberá dar la autorización correspondiente. Anteriormente el Presidente tenía que solicitar al Poder Legislativo autorización para poder realizar viajes al extranjero. La reforma planteó una mayor flexibilidad que permitiera al Ejecutivo calendarizar sus viajes fuera del país, al tiempo de evitar que las ausencias del Presidente del territorio nacional sean manejadas como cuestión política en nuestro órgano legislativo federal, al estimarlo como un control político y un fortalecimiento a la movilidad política del presidente en su conducción internacional.<sup>21</sup>

Por otra parte, se puede afirmar que el vínculo de la Cámara Alta y el Jefe del Ejecutivo está también ligado a la ratificación de nombramientos, pues ambos se ven involucrados en la ratificación de Secretarios de Estado, Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Diplomáticos-antes mencionado-, además de la designación de Gobernadores sustitutos y Fiscal General.

De acuerdo a la reforma política de 2015 el Senado debe ratificar a los Secretarios de Estado que proponga el Presidente, en caso de que éste opte por un gobierno de coalición, con excepción de los titulares de Defensa, Marina, Gobernación, del Ejecutivo Federal; Relaciones Exteriores. La reforma fue encaminada a que los lazos entre ambos poderes fueran más fuertes y que se tuviera una mejor interlocutora en el desempeño de las actividades de los funcionarios del Gobierno.

Por lo que hace la ratificación de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia<sup>22</sup>, la intervención que tiene el Presidente es relevante, ya que es él quien manda una terna al Senado para que los candidatos propuestos comparezcan y el Pleno determine quién es el óptimo para el cargo. De forma reciente se ha cuestionado este proceso, mencionan que el Ministro designado mantendrá un vínculo con el Presidente, lo que, probablemente, sus decisiones podrían verse afectadas en su imparcialidad<sup>23</sup>. Mientras que, por el lado de la designación de gobernadores interinos -al igual que los Ministros de la Suprema Corte- el Presidente es el proponente de una terna entre los que se hará el nombramiento por parte del

---

<sup>21</sup> Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, México, número 2530-VII, jueves 19 de junio de 2008.

<sup>22</sup> Artículo 76, fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

<sup>23</sup> Ver: Carbonell, José y Carbonell Miguel, "Propuesta para la reformar el sistema de nombramientos de ministros de la Suprema Corte", en: *Quid Juris*, Vol. 23.

Senado. Ejemplos recientes se encuentran el de los ejecutivos locales interinos de Michoacán y Guerrero<sup>24</sup>.

La designación del Fiscal General<sup>25</sup> -figura que sustituye al Procurador General<sup>26</sup>- tiene variantes, pues el proceso empieza desde el Senado con la conformación de una lista de diez posibles candidatos aprobada por dos terceras partes de la Cámara Alta, ésta -de acuerdo a la Constitución- será la base de la terna que el Presidente remitirá de vuelta al Senado, y finalmente, éste determinará a quien asigna la responsabilidad. Existen dos mecanismos que pueden descongestionar la discusión en la designación. El primero de ellos es que, una vez conformada la lista de diez nombres, si el Presidente no remite la terna en diez días, el Senado elegirá de la lista de diez candidatos al Fiscal. El segundo, una vez remitida la terna por el Presidente y el Senado no haya hecho la designación en diez días, el Presidente hará la designación de entre la lista o la terna.

En materia de seguridad, el Senado debe de aprobar la Estrategia Nacional de Seguridad Pública que, de acuerdo con la reforma de 2014<sup>27</sup>, el Presidente deberá de presentar en el primer año de su mandato, durante la apertura del segundo periodo de sesiones ordinarias del Congreso; esta normativa se deriva de la cuestionada estrategia de seguridad aplicada por la administración de 2006-2012, la cual busca dar una mejor planeada y más consensada. También el Senado debe de autorizar para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en aguas mexicanas. En ese sentido la Cámara Alta debe de dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivas entidades federativas, fijando la fuerza necesaria.

---

<sup>24</sup> El procedimiento de designación de gobernadores interinos es poco común. De forma circunstancial dos entidades federativas vivieron en el año 2014 dicho procedimiento. Fausto Vallejo dejó el cargo debido a su delicado estado de salud y fue sustituido por Salvador Jara, esto en el estado de Michoacán. En Guerrero, el contexto político obligó al Gobernador Ángel Aguirre a dimitir al cargo, fue sustituido por Rogelio Ortega Martínez.

<sup>25</sup> Artículo 102, fracciones I – IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>26</sup> Diario Oficial de la Federación del 29 de enero 2016.

<sup>27</sup> Diario Oficial de la Federación del 10 de febrero de 2014.

Por último, la etapa que finaliza el procedimiento legislativo es la promulgación, acto que es realizado por el Presidente y sale publicado en el Diario Oficial de la Federación. Este viene precedido de la resolución de la ley o decreto del Congreso firmado por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas. Es prácticamente un trámite, pues el derecho a veto del Presidente está prácticamente inutilizado, salvo ocasiones muy especiales.

**Capítulo 1**  
**Régimen Constitucional**  
**de la Iniciativa Legislativa en México**

## **1. Régimen Constitucional Iniciativa Legislativa en México**

### **1.1 Los antecedentes constitucionales de la iniciativa Legislativa**

Para saber hacia dónde vamos, debemos saber de dónde venimos. México ha tenido antecedentes constitucionales que marcan las diferentes etapas de la vida política y social del país. Han sido, desde sus diferentes contextos, documentos que consagraron los ideales nacionales y marcaban las bases de las instituciones, valores y entes que son vigentes, adaptadas en muchas ocasiones a las realidades actuales. Por esa razón estudiamos los antecedentes constitucionales de México, para reconocer en ellos las bases de las actuales instituciones del país, sobre todo en las épocas recientes en las que las instituciones son cuestionadas y deben de evolucionar para el bien del devenir histórico de las mismas. De manera específica la relación entre poderes, el Ejecutivo y el Legislativo y la forma de tramitar las leyes; así como el peso específico que tenía las iniciativas presentadas por el Gobierno.

De manera cronológica se analizan las constituciones de Cádiz de 1812, origen de los ordenamientos constitucionales; la Constitución de 1824, la primera del México postcolonial, las leyes constitucionales de 1836, señaladas por contener un fundamento conservador; la de 1857 fruto de una dura disputa entre liberales y conservadores, base indudable de la Constitución vigente, la más antigua latinoamericana, la de Querétaro de 1917.

La primera fuente constitucional para México es la Cádiz de 1812, que determinó las bases jurídicas y políticas, como lo es la soberanía nacional, la división de poderes, de forma especial, se estudia la relación entre la figura del monarca y las Cortes, así como la repercusión de las iniciativas legislativas de la época. Asimismo, en esta Constitución Cádiz, se plasmaron asuntos como la protección de los derechos y libertades individuales o la igualdad de todos ante la ley y de la revolución liberal, pero al mismo tiempo tratan de enlazar con los aspectos más democráticos y liberales de la tradición política hispana. Por todo ello, en la

historia de la libertad, la democracia y los derechos humanos en nuestro país, la Constitución de Cádiz será siempre un hito insoslayable.

Por su parte, de la Constitución de 1824, define el sistema presidencial como la forma de gobierno del país y en la materia legislativa contaba con la peculiaridad de que los legisladores no tenían la facultad de presentar iniciativas. Para pasar a las leyes constitucionales del 1836, únicas de corte conservador dentro del historial constitucional en México. Finalmente terminamos con la Constitución de 1857, cuya base orgánica será la misma del 1917.

Asimismo, en este capítulo se aborda la regulación constitucional vigente del sistema presidencial mexicano, debido a que se analiza a los entes facultados con la potestad de presentar iniciativas legislativas ante el Congreso de la Unión, pues el Gobierno no es el único promotor de legislación ni el mayor, aunque sí el más eficiente, por esta razón es necesario conocer cuales con los organismos del Estado que también proponen leyes.

También se aborda las modificaciones que ha sufrido la normativa constitucional, todas ellas realizadas de manera reciente. Entre estas modificaciones se integra la figura de la iniciativa legislativa preferente, mecanismo que asegura la discusión de los proyectos legislativos gubernamentales.

Cerramos el capítulo con la revisión de la normativa vigente dentro otras realidades dentro del sistema presidencial en América y el papel del Ejecutivo dentro de la elaboración de las leyes.

### 1.1.1. La Constitución de Cádiz de 1812

La Constitución de Cádiz<sup>28</sup> es la Carta Magna que marcó la pauta del porvenir constitucional en Iberoamérica, sus principios jurídicos y políticos como, por ejemplo, la soberanía nacional, la división de poderes, la protección de los derechos y libertades individuales o la igualdad de todos ante la ley, de la revolución liberal, a la par que vincula con una visión de más principios democráticos y liberales de la tradición política hispana. Por lo tanto, en la historia de la libertad, la democracia y los derechos humanos en nuestro país, la Constitución de Cádiz será de manera permanente un referente forzoso<sup>29</sup>.

La Constitución de Cádiz de acuerdo con Escobar Fornos, establece una monarquía constitucional moderada, estructurada en tres ramas el poder: el ejecutivo atribuido al Rey, el legislativo a las Cortes y el judicial a los jueces y tribunales. Afirma que la normativa constitucional no define como poderes las funciones, pero en el fondo lo son. Se debe resaltar que se pretende una supremacía del Poder Legislativo que residía en las Cortes,<sup>30</sup>

El bicentenario documento fue la primera Carta Magna aplicada dentro de la Nueva España, resultó un referente dentro del Reino español y tuvo gran repercusión dentro de sus colonias, durante su vigencia y después de ésta. Tal y como lo señala Patricia Galena, quizá no de forma directa, pero sí de una manera significativa de forma posterior<sup>31</sup>, utilizada como referente, pero de manera directa

---

<sup>28</sup> La bibliografía respecto del tema es vasta y con motivos del reciente centenario, se ha desarrollado un espacio para el análisis y la repercusión de la Constitución de Cádiz. Se puede consultar obras completas como: *Cortes y Constitución de Cádiz: 200 años*, coord. por ESCUDERO LÓPEZ, José Antonio, Espasa Calpe, España, 2011; MORENO ALONSO, Manuel: *La Constitución de Cádiz. Una mirada crítica*, Sevilla, Ediciones Alfar, 2011; ÁLVAREZ JUNCO, José y MORENO LUZÓN, Javier: *La Constitución de Cádiz: Historiografía y Conmemoración*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006.

<sup>29</sup> RAMOS PASCUA, José Antonio: "Principios Jurídico-Políticos de la Constitución de Cádiz", *Bajo palabra. Revista de filosofía*, Época 2, Nº. 8, 2013, págs. 139-152.

<sup>30</sup> ESCOBAR FORNOS, Iván: *La Constitución de Cádiz, modelo del constitucionalismo*. Anuario iberoamericano de justicia constitucional, Nº. 16, 2012, pag. 176

<sup>31</sup> GALEANA, Patricia: *El impacto de la Constitución de Cádiz en México*, en: *Memorias del Seminario Internacional, Conmemoración de la Constitución de Cádiz*, UNAM, 2013.

para algunos legisladores que, en su momento, fueron integrantes de las Cortes y, de forma posterior, fueron diputados en la época en sus respectivas parroquias.

Un punto interesante de la influencia de la Constitución de Cádiz es el hecho de que a través de ella pasaron nuevas instituciones de España a América. Así la Constitución española de 1812 creaba juntas o diputaciones parroquiales, de distrito y provinciales. Esta institución pasó a América, significando así que la Constitución introducía, tanto en España como en América española, la descentralización administrativa<sup>32</sup>.

De la misma manera, la Constitución de Cádiz es la primera Constitución española que, según especialistas<sup>33</sup>, puede definirse como Constitución, prevaleciendo el pensamiento nominalista de Estatuto que la precedió y, en tales condiciones, bien puede entenderse que la mera aproximación a un intento de separar los poderes del Estado, ya es indiciario de que, formalmente, al menos resulte posible un documento político de la excepcional naturaleza<sup>34</sup>.

Al otro lado del Atlántico, Fix Zamudio afirma que la Constitución de Cádiz y su influencia en el constitucionalismo mexicano fue menor que el impacto que la carta constitucional tuvo en el devenir histórico del país. Es decir, tanto en el proceso de consumación de la independencia como en el tránsito del virreinato de la Nueva España al imperio mexicano, la Constitución gaditana tuvo una influencia significativa; en cambio, su influencia fue limitada en la primera Constitución republicana de 1824.<sup>35</sup>

De tal manera moderó la figura del monarca, que, en el proceso de la elaboración de la Constitución de 1812, el Rey se encontraba excluido del proceso de

---

<sup>32</sup> STOETZER, Otto Carlos: "La Constitución de Cádiz en la América española", en: *Revista de estudios políticos*, N° 126, 1962, págs. 641-664.

<sup>33</sup> Ver: AGÜERO NAZAR, Alejandro: "Una vuelta a los orígenes de la Constitución de Cádiz", en: *Revista de historia del derecho*, N° 46, 2013; PÉREZ ROYO, Francisco Javier: "El legado de la Constitución de Cádiz", *Mercurio: panorama de libros*, N°. 146, 2012, págs. 12-13;

<sup>34</sup> ARAGÓN REYES, Manuel: La Constitución de Cádiz, todavía, Cuadernos de Alzate: revista vasca de la cultura y las ideas, N°. 42, 2010, págs. 9-19

<sup>35</sup> FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana*, México, Senado de la República, Comisión Especial para los Festejos del Bicentenario de la Independencia y Centenario de la Revolución Mexicana, Editorial Siglo XXI, p. 57.



elaboración de la Constitución, tanto por el principio de la soberanía nacional, como por la imposibilidad física de concurrir. En el caso de la Constitución de Cádiz, el Rey no tenía la facultad de iniciativa de reforma constitucional, por lo tanto, durante el proceso de las Cortes que proponían la reforma, como en aquellas que la promovían y resolvían, se encontraba al margen<sup>36</sup>.

El Poder Legislativo, con fundamento en el artículo 27 que definía a las Cortes como son “la reunión de todos los Diputados que representan la Nación”, de tal manera que los distintos territorios pertenecientes al reino español se verían representados en esta soberanía popular. Para la integración de las Cortes, se tomaba como base la cuestión poblacional, de tal manera que por cada 70.000 habitantes hubiera un diputado de Cortes.

El principio de división de poderes, que busca el equilibrio y el freno recíproco entre las autoridades del Estado para evitar el despotismo y la arbitrariedad del Antiguo Régimen, fue introducido por vez primera en el Derecho español por las Cortes de Cádiz en un decreto preconstitucional de 1810. Los liberales eran plenamente conscientes de la importancia de la separación de poderes<sup>37</sup>.

El poder legislativo, consagrado en las Cortes, pretendía ser el de mayor relevancia, debido a que elabora las leyes que los otros poderes deben aplicar y ejecutar. La primera de las facultades de las Cortes era proponer y decretar las leyes, e interpretarlas y derogarlas en caso necesario<sup>38</sup>. Se configura de esta manera, pues, los constituyentes pensaban que, en ellas, que representan al pueblo español, éste se autoimpone las leyes que le obligan, y por eso mismo, por ser normas autoimpuestas, son compatibles con la libertad. Como lo menciona Ramos Pascua, la separación de poderes diseñada por la Constitución de 1812 no es rígida sino flexible<sup>39</sup>. Aunque José Luis Comellas sostiene que reconocía en las Cortes

---

<sup>36</sup> DÍAZ BRAVO, Enrique: “La Separación De Poderes En La Primera Constitución Española”, en: *Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, N° 33, 2012.

<sup>37</sup> RAMOS PASCUA, José Antonio: “Principios Jurídico-Políticos de la Constitución de Cádiz”, En: *Bajo palabra. Revista de filosofía*, Época 2, N°. 8, 2013, págs. 139-152

<sup>38</sup> Constitución de Cádiz de 1812, artículo 131.

<sup>39</sup> Ídem

de Cádiz, la existencia de un poder legislativo sin independencia, capaz de imponer a la regencia toda decisión adoptada por mayoría de más de dos tercios<sup>40</sup>.

Según Antonio Torres del Moral, lo cierto es que las funciones de las Cortes diseñadas por la Constitución, que eran propiamente legislativas y de control y no meramente consultivas como las de las históricas Cortes de Castilla, y su naturaleza de representación nacional y no corporativa ni estamental, como fue la vigente en el Antiguo Régimen, hizo de las Cortes de Cádiz, tanto anticipadamente de las constituyentes como de las ordinarias reguladas en la Constitución, el primer y segundo Parlamentos españoles propiamente dichos<sup>41</sup>.

Bajo el aspecto de la conducción del Gobierno, sostiene Varela Suanzes<sup>42</sup> que la dirección política en el Estado constitucional, recién diseñado, le correspondía a las Cortes y no a la Corona de manera primordial, pero no exclusiva. Ello lo argumenta con cinco razones:

En primer lugar, le correspondía en exclusiva a las Cortes la reforma constitucional, considerada como la decisión política más importante. En segundo término, a través de decretos las Cortes, tenían capacidad de regular aspectos del sistema político, que podían afectar a la Corona. Tercero, por la automática sanción que recibían las leyes, después de transcurridos dos años, desde su presentación al Rey, se transformaba en un mero trámite dicho procedimiento. Cuarto, las Cortes influían en la designación del Consejo de Estado, el cual cumplía funciones ejecutivas. Quinto, el esquema judicial, fijado por las Cortes, mermaba el papel que la Corona tenía sobre las decisiones judiciales.

Por su parte, el Poder Ejecutivo, investido en la figura del Monarca, tenía una participación activa dentro del aspecto legislativo, contaba con la capacidad de

---

<sup>40</sup> COMELLAS, José Luis: “Las Cortes de Cádiz y la Constitución de 1812”, en *Revista de estudios políticos*, N° 126, 1962, págs. 69-112

<sup>41</sup> TORRES DEL MORAL, Antonio: “La soberanía nacional en la Constitución de Cádiz”, en: *Revista de derecho político*, N° 82, Madrid, 2011, págs. 57-117

<sup>42</sup> VARELA SUANZES CARPEGNA, Joaquín. *Rey, corona y monarquía en los orígenes del constitucionalismo español: 1808-1814*. p. 181

iniciativa legislativa<sup>43</sup>. Asimismo, le correspondía sancionar las leyes, cosa que, con ciertas limitaciones, podía negarse a hacer, ejerciendo así una especie de derecho de veto. El veto tenía carácter suspensivo en dos ocasiones, pues las cortes podían aprobar leyes incluso contra la voluntad del propio rey, esto implica que la supremacía del ejercicio del poder legislativo correspondía a las cortes<sup>44</sup>. Torres del Moral define las funciones del Rey de una doble naturaleza, usualmente clasificadas como legislativas y ejecutivas, lo cual requiere, en la práctica, no pocos matices<sup>45</sup>.

En cuanto a la iniciativa legislativa, Tomás Villarroja, señala que la iniciativa legislativa del rey y sus ministros en la Constitución de Cádiz se funda en la consideración de que, por su elevada posición, están especialmente capacitados para conocer las necesidades del país y proveer a su remedio presentando a las cortes los proyectos ley que juzguen oportunos para ello.

El fundamento constitucional de la facultad legislativa del rey se encontraba en el artículo 174, que le otorgaba la posibilidad de presentar iniciativas legislativas a las Cortes con la finalidad de mejorar el marco normativo vigente hasta ese momento. El mismo autor define que la Constitución de 1812 concedía una iniciativa tímida y desdibujada por parte del Monarca, se pretendía por parte de los legisladores constituyentes tener unas Cortes que contrarrestaran la figura del monarca absolutista y de manera probable, al mermar las capacidades legislativas del Ejecutivo, se evitaría un control absoluto.

En la comparativa actual, debemos decir que dista mucho las facultades con las que contaba del Ejecutivo de la Constitución de 1812 a las actuales, pues uno de los candados al Ejecutivo, era su nula intervención durante el proceso de discusión y deliberación sobre las iniciativas legislativas. Los ministros del rey participarían

---

<sup>43</sup> Ver: LANZ DURET, Miguel: *Derecho Constitucional Mexicano*. José Porrúa e hijos. México. 1936, pp. 74 y 75. BURGOA, Ignacio: *Derecho Constitucional Mexicano*. Editorial Porrúa S.A. México 1973, pp. 81, 82 y 83. TENA RAMÍREZ, Felipe: México y sus Constituciones. Editorial Polis. México D.F., 1937, pp. 61 y sigs.

<sup>44</sup> GARCÍA MORENO ELIZONDO, Raúl: "El poder Ejecutivo en la Constitución de Cádiz", *op.cit.* pág.107

<sup>45</sup> TORRES DEL MORAL, Antonio: Las Cortes en la Constitución de Cádiz: representación y relación con la corona, en: Revista de derecho político, N° 83, 2012 págs. 109-161

de manera en que las Cortes lo definían, con la marcada situación de que no estuvieran presentes en las votaciones. Así pues, la iniciativa del rey podía quedar truncada si las cortes decidían a no tomar en consideración la medida en que, en nombre de aquel, les proponía los ministros, abogados naturales de la propuesta, solo podían asistir a las sesiones en que se examinase, si eran autorizados a ello y en las condiciones en que tales autorizaciones les concediesen. Con estas limitaciones, la iniciativa legislativa del rey, más que un derecho, era una gracia otorgada por la representación nacional<sup>46</sup>.

Una vez presentada la iniciativa, el proceso legislativo en Cádiz determinaba que fuese leído el proyecto, para que dos días después de leerse por segunda vez y someterse a la consideración de las Cortes, para determinar su admisión o no a discusión. En tanto que el reglamento recogía que, en caso de urgencia, asunto que tenían que definir las Cortes, las dos lecturas se podían realizar con el menor intervalo posible.

En caso de que la iniciativa legislativa fuese admitida para su tramitación a juicio en las Cortes, ésta pasaría a una comisión; para dar paso a la tercera lectura que debía celebrarse cuatro días, por lo menos, después de admitido a discusión, por lo menos, y podía señalarse el día para iniciar la discusión del proyecto.

La discusión de la iniciativa tenía que ser bajo dos conceptos, en lo general y en lo particular. El reglamento determinó que la discusión empezaría por la lectura del proyecto y los diputados, interesados en participar, le pedirían la palabra al presidente, debiendo intervenir de acuerdo al orden establecido<sup>47</sup>. El mismo reglamento determinaba que no se podía hacer uso de la palabra en dos ocasiones si no era para aclarar hechos o corregir equivocaciones. En tanto que los individuos de las comisiones responsables de algún informe, podían hacer uso de la palabra para dar las explicaciones necesarias y responder a las observaciones hechas por

---

<sup>46</sup> VILLARROYA, Joaquín Tomás: *Breve historia del constitucionalismo español*, quinta edición, Madrid, Centro de estudios constitucionales, 1986, página 22:23.

<sup>47</sup> Reglamento para el Gobierno Interior de las Cortes, Capítulo V, de las proposiciones y discusiones, artículo 11.

los diputados; lo mismo podía hacer el diputado responsable del proyecto propuesto.

Las Cortes definían el tiempo necesario para discutir las iniciativas admitidas, de esta manera el presidente consultaba si el asunto estaba suficientemente discutido y, de ser afirmativa la respuesta, se preguntaba si había o no lugar a la votación, en caso contrario, la discusión debía continuar hasta considerar que fuera suficiente; siempre debía preguntarse si había o no lugar a la votación<sup>48</sup>.

Mediante la votación, el proyecto se admitía o desechara, de manera total o parcialmente. Las resoluciones eran adoptadas a través de la mayoría absoluta de votos de los diputados, además de incluir la posibilidad de que, en algunas ocasiones, debido a la especial relevancia del asunto, deberían de ser aprobadas por votación calificada, es decir, dos terceras partes de los votos. Para iniciar el acto de votación, era indispensable contar con la presencia, de por lo menos, la mitad y uno más de la totalidad de los diputados que debían integrar las Cortes.

Cuando alguna votación resultare empatada, en la misma sesión, se debía repetir y, en caso de continuar el empate, se volvería a abrir la discusión para una vez concluida ésta, repetir la votación. Todos los diputados debían emitir su voto, ya sea en pro o en contra, pero ninguno podía excusarse de hacerlo, salvo aquellos que no hubiesen asistido a la discusión y quienes tuvieran interés personal en el asunto.

En el supuesto de que la iniciativa fuese desecheda o se determinara no proceder a su votación, el mismo asunto no podía volver a ser propuesto en el mismo año. Caso contrario, de ser aceptado, se realizaba por duplicado y se leía en las Cortes; así, era presentado inmediatamente, por duplicado, ante el Rey, firmados ambos ejemplares por el presidente y dos secretarios. El Rey tenía el derecho de sancionar la ley si dentro de este plazo no lo ejercía, se entendía dado en sentido afirmativo y tenía que darlo efectivamente.

---

<sup>48</sup> Ibídem, Capítulo VI, artículo 1.

De esta manera, es posible concluir que la Constitución de Cádiz fue el comienzo de la evolución constitucional de México. De esta Carta Magna se desprende el principio de la división de poderes, que busca el equilibrio y el freno recíproco entre las autoridades del Estado del despotismo, situación que se ve reflejada dentro del Poder Ejecutivo investido en la figura del monarca, que tenía una participación dentro de la aspecto legislativo, pues tenía la capacidad de iniciativa legislativa pero al mismo tiempo se pretendía por parte de los legisladores constituyentes tener unas Cortes que contrarrestar a la figura del rey absolutista y de manera probable, mermar su capacidad activo evitaría un control absoluto.

De igual manera, es importante descartar la restricción del monarca en el proceso legislativo, situación que se verá reflejada a la postre en los subsecuentes marcos normativos de México, debido a su nula intervención durante el proceso de discusión y deliberación sobre las iniciativas legislativas. Aunque es destacable el papel de los ministros del rey, quienes intervenían en favor de los proyectos de ley presentados por el Gobierno.

Asimismo, se puede observar que el proceso legislativo desarrollado dentro de la Constitución de Cádiz es en gran medida, similar al procedimiento legislativo que será utilizado a lo largo del proceso evolutivo de la normativa en México, tanto en la admisión de los proyectos, la fase de la discusión y la manera de la resolución. De manera específica, la práctica parlamentaria utilizada por la Constitución de Cádiz será la que se aplique para la siguiente Constitución mexicana de 1824.

### 1.1.2. La Constitución de 1824

La construcción constitucional en México tuvo diversas etapas; como inicio se debe de resaltar el papel de la Constitución de Cádiz, escuela en la creación de la Carta Magna, pero al mismo tiempo formadora de legisladores<sup>49</sup>; posteriormente se menciona que la Constitución es la de Apatzingán de 1814, pero queda excluida debido a que jamás entró en vigor, pero la primera que es aplicable a la nueva etapa del México independiente, es la de 1824<sup>50</sup>.

Lo cierto es que la Constitución de 1824 es la primera Constitución que tiene vigencia en la totalidad o en una gran parte del territorio nacional; pero al mismo tiempo es el documento que consagra la transformación institucional e imprime cambios bruscos, frente a la estructura de poder, en relación con textos que regían el tema previamente; pero al mismo tiempo, define una estructura de Estado compleja que, en la actualidad, es natural, pero en su momento fue una novedad dentro del contexto nacional.<sup>51</sup>

Tal y como lo señala el Dr. Cesar Camacho, para constituirse en Estado Federal, México pasó por una larga etapa de conflictos políticos y dificultades económicas y sociales, desde el momento en que se declaró independiente de España, “*La joven nación enfrentaba el dilema de mantener las instituciones del pasado virreinal, continuando la centralización del poder, o bien, formar una unión que, reconociendo las diferencias de cada región, proporcionara nuevos elementos de vinculación. Finalmente, triunfó el federalismo*”<sup>52</sup>.

---

<sup>49</sup> Es destacable la participación de Miguel Ramos Arizpe dentro de las Costes de Cádiz y que tuvo un papel relevante dentro de la elaboración de la Constitución de 1824. Ver: ROBLE, Alessio: *Miguel Ramos Arizpe: Discursos, Memorias e Informes*. UNAM, 2ª ed, México, 1994.

<sup>50</sup> Para consultar un documento compilador de la información bibliográfica sobre la Constitución de 1824 se puede consultar: BARRAGÁN BARRAGÁN, José: Algunas notas sobre el proceso de formación del acta de la Constitución de 1824. En: Barceló, Daniel y Valadés, Diego: *Examen retrospectivo del sistema constitucional mexicano, a 180 años de la Constitución de 1824*. UNAM, 2005, México.

<sup>51</sup> Ver: Rabasa, Emilio: *La evolución constitucional en México*, UNAM, 2004.

<sup>52</sup> CAMACHO QUIROZ, Cesar: “El federalismo mexicano del siglo XXI, expresión de una nueva constitucionalidad”. En: BARCELÓ, Daniel y VALADÉS, Diego: *op. cit.* Pág. 22.

En el artículo 4 define que: “*La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal*”. Tal como lo menciona Daniel Barceló, “tan sólo cuatro palabras, expresaba la filosofía política de que el gobierno se creaba y operaba por el consentimiento de los gobernados, para lo cual habría que traducir este principio filosófico en una muy extensa y coherente estructura institucional”<sup>53</sup>.

Los federalistas mexicanos del siglo XIX veían en ese sistema una vía de solución capaz de unificar los múltiples intereses regionales en el extenso territorio mexicano, garantizando la autonomía de las provincias mediante un pacto federal similar al modelo estadounidense. Se buscó solucionar principios básicos de la integración del país, aunque, como lo afirma Ambrosio Velasco, se dejaron de lado asuntos como la eficaz representación ciudadana y una igualdad de oportunidades entre la sociedad<sup>54</sup>, vacíos que propiciaron las duras dificultades institucionales y sociales, que se vieron reflejadas en pérdida de territorio y conflictos armados.

El federalismo, con certeza, fue la decisión sustancial del constituyente, y la que más polémicas provocaría. El bando liberal encabezado por Ramos Arizpe, apegado a la idea del federalismo, y el conservador por Fray Servando Teresa, opuesto totalmente, pugnaba por el Estado unitario característico del régimen europeo, obstaculizó en varias ocasiones los proyectos republicano-federalistas. La crítica por la adopción del sistema federal al estilo de Estados Unidos fue severa, aunque es indudable que su incorporación respondía a la necesidad de dar forma constitucional a los poderes de hecho que existían en las regiones desde los años de la Independencia. El sistema federal mexicano institucionalizaba la fragmentación consolidada por las reformas borbónicas y el liberalismo español, y creaba un gobierno nacional muy dependiente de los Estados, supeditado a éstos en dos áreas vitales: la recaudación de impuestos y el reclutamiento de tropas.

---

<sup>53</sup> BARCELÓ, Daniel: Introducción al análisis representativo, en: Examen retrospectivo del sistema constitucional mexicano, UNAM, México, 2005.pág. 54

<sup>54</sup> VELASCO GÓMEZ, Ambrosio: “La idea de república en la Constitución de 1824”. En: BARCELÓ, Daniel y VALADÉS, Diego: *op. cit.* Pág. 290.



Lo cierto es que la Constitución de 1824 establece seis fundamentos. Primero, la división del gobierno en tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial. Segundo, el ejecutivo ejercido por el presidente, con cuatro años en funciones; el legislativo compuesto por dos cámaras, la de Diputados y la de Senadores; y el poder judicial que recae en la Suprema Junta de Justicia y los tribunales. Tercero, divide a la república en 19 Estados libres y soberanos y cuatro territorios administrados por el gobierno federal. Cuarto, establece la vicepresidencia de la república. Quinto, señala como religión oficial la católica. Conserva los privilegios del ejército y del clero.

Desde el aspecto de la estructura del Estado, la Constitución del 24 definió un Congreso General compuesto por un sistema bicameral, una Cámara de Diputados y una Cámara de Senadores<sup>55</sup>. La Cámara de Diputados fue concebida como una cámara de representación de la ciudadanía; por cada ochenta mil habitantes habría un diputado, cargo que se renovarían cada dos años; mientras que el Senado estaba integrado por dos senadores por cada entidad federativa, electos por las legislaturas locales, de tal manera que se reflejara el aspecto del sistema federal<sup>56</sup>.

Lo cierto es que la Constitución del 24 establecía un Poder Legislativo fuerte y un Ejecutivo débil<sup>57</sup>. De acuerdo con la visión de los constituyentes el Congreso General debería de tener papel preponderante en la mecánica de todo el sistema constitucional: Ser garante de la Constitución y establecer medidas para sancionar a los funcionarios responsables de su quebrantamiento, y tenía la facultad exclusiva de resolver las dudas sobre la ley fundamental.

Aunque cabe destacar que, dentro de la primera legislatura era compatible el cargo de diputados y senador, por esa misma razón había hubo varios legisladores que tenían ambas responsabilidades, aunque Francisco de Andrea señala que esto restó seriedad y efectividad a los trabajos del primer Senado mexicano<sup>58</sup>.

---

<sup>55</sup> Constitución mexicana de 1824, artículo 7.

<sup>56</sup> FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Poder legislativo*, México, Porrúa-UNAM, 2003.

<sup>57</sup> CALDERÓN, José María: *Génesis del presidencialismo en México*, Ed.el Caballito, México, 1972

<sup>58</sup> DE ANDREA, Francisco José: *Breve historia del Congreso en México: siglo XIX*. UNAM. 2012. Pág 46.

Por otra parte, el Poder Ejecutivo se crea con una capacidad limitada. Se depositaba en un solo individuo, electo por las legislaturas locales y, en casos de excepción, por el Congreso General, aunque estaba prevista la existencia de un Vicepresidente de la República. Este último sería quien obtuviera el segundo mayor número de votos, lo que implicaba colocar en la misma oficina al presidente y a su principal adversario (tremendo error que después habría de traer graves consecuencias). Existía también un Consejo de Gobierno, compuesto por la mitad de los senadores y por el vicepresidente, quien tendría facultades para instruir expedientes de responsabilidad y emitir dictámenes en cuestiones de interés general<sup>59</sup>. Más que como un auxilio al Ejecutivo, el Consejo estaba concebido como una institución legislativa para controlarlo, pues funcionaría únicamente durante los recesos del propio Congreso General. El presidente, además, no contaría con la facultad de disolver a las Cámaras, ni con la posibilidad de dictar medidas de emergencia en caso de turbación política<sup>60</sup>.

De acuerdo con Cortez Salinas la división de poderes, plasmada en la Constitución de 1824, tuvo muchas deficiencias. El desequilibrio entre los poderes se hizo evidente. El predominio del Poder Legislativo sobre los otros dos poderes fue una de las principales características, lo que orilló al Poder Ejecutivo a salirse de su órbita, oscilando así entre la anarquía y la dictadura. La Constitución le otorgó al Poder Legislativo grandes facultades en el ejercicio del gobierno<sup>61</sup>.

El robusto poder legislativo tenía una limitante, la Constitución definía únicamente dos entes con la capacidad iniciativa legislativa: Al presidente y las legislaturas de los Estados. En la actualidad parecerá extraño, pero dentro de la Constitución del 24 los constituyentes no consideraron la posibilidad de que los diputados y senadores pudieran ser promotores de iniciativas legislativas, probablemente en

---

<sup>59</sup> ALBA, Pedro y RANGEL, Nicolás: La Constitución de 1824, obra conmemorativa del primer centenario de la Constitución de 1824, México, 1924.

<sup>60</sup> LEÓN PORTILLA, Miguel: El reverso de la conquista, Ed. Joaquín Mortis, México, 1964.

<sup>61</sup> Cortez Salinas, Josafat: El Poder Legislativo en México: entre la fortaleza constitucional y la debilidad política, en:  
[http://www.uam.mx/difusion/casadeltiempo/13\\_iv\\_nov\\_2008/casa\\_del\\_tiempo\\_eIV\\_num13\\_09\\_13.pdf](http://www.uam.mx/difusion/casadeltiempo/13_iv_nov_2008/casa_del_tiempo_eIV_num13_09_13.pdf)

compensación con su amplia capacidad de control sobre el Ejecutivo<sup>62</sup>. De esta manera el peso de la presentación de iniciativas legislativas recaía sobre el Gobierno y las Entidades Federativas, reforzando el papel del federalismo en el momento de legislar, como parte de los entes del Estado facultados para proponer legislación a través de las legislaturas de los Estados y al mismo tiempo a la hora de votar las iniciativas, por la naturaleza de la integración de las Cámaras.

Aunque dentro de la Constitución se determinaba que el Presidente y las Entidades Federativas eran los órganos facultados para presentar iniciativas, dentro del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de 1824, se autorizaba a los diputados y senadores a ser promotores de normas<sup>63</sup>.

Aunque las iniciativas de los legisladores estaban sujetas a un trámite diferente respecto de las del Ejecutivo o de las Legislaturas de Entidades Federativas<sup>64</sup>, pues éstas últimas se remitían de manera directa, sin necesidad de otro trámite, a la comisión correspondiente, mientras que las propuestas de los legisladores se leerían en dos diferentes sesiones, con intervalo de dos días por lo menos, la primera para realizar la presentación de la iniciativa y la segunda para que dos miembros de la Cámara, uno en contra y otro a favor, se pronunciara sobre su admisión a trámite. De esta manera se daba preferencia a las propuestas hechas por el Gobierno y las Entidades Federativas, relegando las de los legisladores a un segundo plano.

A pesar de que la Carta Magna no determinó el trámite de las iniciativas de ley o decreto ante comisiones, el artículo 46 del Reglamento especificó que las iniciativas se mandarían sin necesidad de otro trámite a la comisión que correspondiera.

---

<sup>62</sup> Ver: RABASA, Emilio: "El pensamiento político del Constituyente de 1824", en: Boletín mexicano de Derecho Comparado, Núm. 60, 1987.

<sup>63</sup> Artículo 47 del Reglamento para el Gobierno del Congreso General de 1824.

<sup>64</sup> Carrillo Prieto, Ignacio: *La ideología jurídica en la constitución del Estado mexicano, 1812-1824*, 1a. reimp. UNAM. México, 1986.

Ninguna proposición podría discutirse sin que primero pasase a la comisión a que pertenezca<sup>65</sup>. Sólo podrá dispensarse este requisito en los asuntos que por acuerdo expreso de la cámara se calificaren de obvia resolución o de poca importancia.

Es pertinente resaltar que el proceso legislativo vigente, es generado en esencia dentro de la Constitución del 24, debido a que artículos referentes a la formación de leyes pasaron integran a las subsecuentes constituciones y los propios reglamentos permanecían el mismo proceso legislativo, quizá con algunos matices, con el paso del tiempo, pero en esencia contaba con los mismos principios<sup>66</sup>.

La Constitución señalaba que las iniciativas tenían que discutirse sucesivamente en ambas cámaras<sup>67</sup>, pero ninguna propuesta podía discutirse sin antes pasar a la comisión respectiva, salvo que se hubiera dispensado este trámite por tratarse de un asunto calificado, por la cámara, de poca importancia o de obvia resolución.

En los casos de urgencia<sup>68</sup>, de obvia resolución o de importancia, la norma señalaba la posibilidad de que la Cámara, a través de la solicitud de alguno de sus integrantes, debía de expresar la petición de dispensa de las lecturas. Aunque la normativa no definía que era un asunto de urgencia o de obvia resolución.

En conclusión, la Constitución de 1824 es una Carta Magna de transición, en la que se establecen principios fundamentales de la estructura del Estado mexicano, como la adopción del Sistema Federal y un Poder Legislativo Bicameral.

En lo referente a la iniciativa legislativa, la Constitución determina que ésta atribución corresponde al Presidente y a las Legislaturas de los Estados; mientras que el reglamento, autoriza a los legisladores diputados y senadores a proponer normas, aunque éstas últimas estaban sujetas a un trámite diferente durante la admisión de la propuesta, a diferencia de las presentadas por el Jefe del Ejecutivo

---

<sup>65</sup> MORINEAU, Marta, “Iniciativa y formación de leyes”, Cuestiones Constitucionales, México, núm. 5, julio-diciembre de 2001, pp. 277-304.

<sup>66</sup> SANTIAGO CAMPOS, Gonzalo: “Procedimiento Legislativo en México a través de su historia” en: Quorum Legislativo, Cámara de diputados, México, págs. 139-180.

<sup>67</sup> LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro, “El procedimiento legislativo”, Concordancias. Estudios jurídicos y sociales, México, año 3, núm. 5, 1998, págs. 150-173.

<sup>68</sup> Ídem

y las Legislaturas Locales que pasaban de manera directa a las Comisiones Legislativas.

De igual forma, se puede concluir que el proceso legislativo dentro de un Poder Legislativo de sistema bicameral, tiene origen en este cuerpo normativo constitucional, debido a que se adopta que las iniciativas legislativas tenían que discutir si sucesivamente en ambas cámaras.

### 1.1.3. Las leyes constitucionales centralistas de 1836

La evolución de la nación mexicana fue conflictiva, por dos grupos, liberales y conservadores, quienes tenían diferentes visiones de país. Como lo mencionamos anteriormente, la Constitución del 24 es producto de una ideología liberal y federalista, pero ésta será revertida debido a que a partir de las elecciones de 1832 los conservadores serán mayoría en ambas cámaras. Se empieza a dar un giro hacia un estado centralista y conservador. De tal manera que repercute en la conformación del Poder Legislativo, tanto en la forma de su integración como en la formación de las normas<sup>69</sup>.

La transformación legal se inicia con el fortalecimiento financiero del gobierno mexicano, que distaba mucho de tener unas finanzas sanas, de esta manera se empezó con reformas sobre los bienes de la Iglesia, a través del aprovechamiento de sus propiedades inmobiliarias ociosas y la eliminación de fueros excluyentes de la justicia estatal de que gozaban eclesiásticos y militares, así como el inicio de la educación laica<sup>70</sup>. Se puede intuir que la separación entre Estado e Iglesia, aunque será consagrada más adelante en la Constitución de 1857, se produce más por una situación financiera del Gobierno, que por una cuestión de ideología. Las reformas fueron el detonante para que se tomara como modelo el centralismo y el desconocimiento de la Constitución de 1824.

Durante la sexta Legislatura, conforme a la Constitución del 24, controlada por los conservadores<sup>71</sup>, sobrepasó sus atribuciones y sin fundamento legal, se convirtió

---

<sup>69</sup> Para profundizar en el contexto de las constituciones en general, y el particular, en el de la etapa centralista, se puede consultar: RABASA, Emilio: *Historia de las Constituciones mexicanas*, UNAM, México, 2000. Pp. 34-54

<sup>70</sup> GONZÁLEZ NAVARRO, Moisés: “La era de Santana”, en: *Historia documental de México*, México, 1964, tomo II.

<sup>71</sup> NORIEGA, Alfonso: *El pensamiento conservador y el conservadurismo mexicano*, UNAM, 1972, Volumen II.

en Congreso Constituyente. De tal manera, decretó el fin de la Constitución del 24 y daba inicio de la vigencia de las “Siete Leyes Constitucionales” de 1836<sup>72</sup>.

De acuerdo con Emilio Rabasa, las Siete Leyes Constitucionales, fueron un documento que, en lugar de buscar la unión de los mexicanos, propició, entre ellos, las diferencias sociales y políticas al institucionalizar el requisito de riqueza material para ser considerado ciudadano. Consecuentemente las esferas de poder fueron integradas únicamente por personas con fortuna<sup>73</sup>. Aunque para Manuel Herrera y Lasso, los estatutos centralistas o Siete Leyes de 1836, en *stricto sensu* debieron llamarse las “ocho leyes” porque deberían incluir se las Bases de 1835<sup>74</sup>.

La característica más relevante de este documento contenía, en la segunda ley, la regulación del Supremo Poder Conservador<sup>75</sup>, ente del nuevo gobierno que resulta ser la figura más emblemática de las Siete Leyes. Integrado por cinco ciudadanos, quienes deberían ocupar previamente un cargo de máxima relevancia pública. Su creación fue con la finalidad de perpetuar el perfil conservador dentro del Gobierno mexicano, a través de una especie de control constitucional y legal de los actos de los otros poderes. De esta manera le atribuyeron amplias facultades que, en conjunto, resultaron exorbitantes, debido a que ejercía dominio sobre de otros poderes, pues contaba con la atribución de declarar la nulidad de los actos de cualquiera de los otros tres poderes cuando fueran contrarios a la Constitución, así como suspender a los mismos si amenazaban la paz pública y ordenar al Presidente la remoción de sus ministros. Se le erigió como intérprete de la voluntad popular por su simple declaratoria. Ejercía sus facultades a su criterio y sólo debía responsabilidad “a Dios y a la opinión pública”<sup>76</sup>.

---

<sup>72</sup> Ver: VALADÉS, José C., Orígenes de la República mexicana. La aurora constitucional, México, UNAM, 1994.

<sup>73</sup> RABASA, Emilio: 2004, *op. cit.* pág.136

<sup>74</sup> HERRERA Y LASSO, Manuel, Estudios políticos y constitucionales, México, Escuela Libre de Derecho-Porrúa, 1986, p. 49.

<sup>75</sup> Ver: NORIEGA CANTÚ, Alfonso: El supremo poder Conservador, en: Revista de la Facultad de Derecho de México, México, t. XXVIII, núm. 111, septiembre-diciembre, 1978.

<sup>76</sup> Ver: ALFONZO JIMÉNEZ, Armando: “El Supremo Poder Conservador” en: *Ensayos histórico jurídicos México y Michoacán*, UNAM, México, 2006.

La Tercera Ley definía lo correspondiente al Poder Legislativo. Constaba de 58 artículos en los que se describía la composición del Poder Legislativo, los requisitos que deberían de reunir sus miembros, pues hay que resaltar, por su corte conservador, que se determinaba una cantidad de riqueza para acceder al cargo. También abordaba lo relativo a las sesiones del Congreso General, del procedimiento de formación de las leyes, de las facultades de las Cámaras de Diputados y de Senadores y de la Diputación Permanente<sup>77</sup>.

De igual manera, la integración de las Cámaras se determinaba en esta ley, que definía un diputado por cada ciento cincuenta mil habitantes y por cada fracción de ochenta mil<sup>78</sup> y 24 senadores electos por listas formuladas por la Cámara de Diputados, el Gobierno en junta de ministros y la Suprema Corte de Justicia<sup>79</sup>.

Dentro del procedimiento legislativo, la Tercera Ley señalaba que todas las leyes se iniciarían en la Cámara de Diputados y el Senado tendría únicamente la función de aprobar o desaprobar los proyectos enviados por la Cámara de origen, sin poder hacerles ningún tipo de alteraciones o modificaciones. Es decir, la Cámara de Senadores únicamente funcionaría como un Cámara de segunda lectura, sin el peso específico que podría darle dentro del sistema federal. Aprobada una ley por ambas cámaras, se remitiría al Ejecutivo para su aprobación y sanción; sin embargo, si el decreto legislativo contenía variaciones a la Constitución, éstas deberían ser aprobadas por el Supremo Poder Conservador<sup>80</sup>.

Aunque se redujeron considerablemente las facultades del Congreso, éste retuvo la potestad de legislar sobre todos los asuntos de la administración y el gasto público; el presupuesto anual de cada secretaría estaba sujeto a su aprobación y tenía el derecho de determinar el tamaño del ejército y la marina nacionales. Asimismo, el Ejecutivo tenía que contar con su autorización para contratar deuda

---

<sup>77</sup> VÁZQUEZ ZORAIDA, Josefina, “De la difícil Constitución de un Estado; México, 1821-1854”, en Vázquez Zoraida, Josefina (comp.), *La fundación del Estado mexicano*, México, Grupo Patria Cultural, 2000, p. 20.

<sup>78</sup> Las siete leyes constitucionales de 1836, Tercera Ley, artículo 2.

<sup>79</sup> *Ibíd.*, artículo 8.

<sup>80</sup> MATEOS SANTILLÁN, Juan José, “El Supremo Poder Conservador, primer tribunal de constitucionalidad mexicano en 1836”, en: *Revista Jurídica Jaliscience*, año 5, núm. 2, pp. 260 y 261.



pública y declarar la guerra a otras naciones. Sin embargo, y en vista de las experiencias de 1833, los constituyentes señalaron expresamente qué le estaba prohibido hacer al Congreso: no podía imponer, directa o indirectamente, cualquier tipo de castigo a un ciudadano; tampoco tenía permitido expulsar a alguien del país, privar de sus propiedades a individuos o corporaciones, aprobar leyes retroactivas o suspender los derechos constitucionales de cualquier mexicano.

La normativa señala que la iniciativa legislativa<sup>81</sup> correspondía Poder Ejecutivo en cualquier materia; y por primera vez dentro del marco constitucional se incorpora a los Diputados y Senadores como entes facultados para presentar iniciativas, con la salvedad de que deberían de ser quince legisladores los que avalaran la propuesta. Además, se brindó la posibilidad de que la Suprema Corte de Justicia pudiera presentar iniciativas legislativas en lo correspondiente a la administración de su ramo. Asimismo, las Juntas departamentales, sustitutas de las Entidades Federativas, podían hacer propuestas legales en los temas relativos a impuestos, educación pública, industria, comercio, administración municipal, y variaciones constitucionales<sup>82</sup>.

Otro de los aspectos a resaltar es que se permitía que cualquier ciudadano pudiera presentar sus iniciativas legislativas o, incluso, si algún diputado pudiera considerarlo de especial relevancia, la propuesta sería impulsada por el propio legislador. También se contaba con la posibilidad de dirigir dichas iniciativas legislativas a los ayuntamientos de las capitales, quienes, si los calificaren de útiles, los pasarían con su calificación a la respectiva junta departamental y, si ésta aprueba, se remitían como iniciativa de la propia Junta<sup>83</sup>.

Con la ampliación de los entes facultados para presentar iniciativas legislativas se tenía un avance en materia legislativa, aunque en varios aspectos democráticos se hubiesen implementado medidas severamente cuestionables. Sin duda, el poder del Presidente del Gobierno se veía sometido al control constante del Poder

---

<sup>81</sup> Las siete leyes constitucionales de 1836, artículo 26

<sup>82</sup> SAYEG HELÚ, Jorge, "El constitucionalismo social mexicano. La integración constitucional de México (1808-1853)" en: *Boletín mexicano de Derecho Comparado*. Núm18, 1973.

<sup>83</sup> Las siete leyes constitucionales de 1836, artículo 30

Conservador, incluidas sus propuestas legislativas, probablemente es la época del constitucionalismo mexicano que el presidente se encontraba bajo un esquema de enorme vigilancia, tanto por el Poder Legislativo como revisor de la normativa propuesta, como posteriormente por el Poder Conservador que tenía la posibilidad de vetar los proyectos de ley.<sup>84</sup>

Lo cierto es que los esquemas de poder se reorganizaron, las iniciativas legislativas del Ejecutivo seguían marcando la pauta de la administración, pero ahora, al someter a un doble filtro las modificaciones legales, se debía de conceder en favor de los conservadores muchas cuestiones o, incluso, el propio Ejecutivo a sabiendas del control ejercido que se consensuaba en el interior del Poder Conservador, asuntos como la separación entre Iglesia y Estado y la enajenación de bienes quedaron cerrados sin afectar el *status quo*<sup>85</sup>.

El sistema legislativo estaba confeccionado de tal manera que el acceso a la modificación de la estructura institucional conservadora no pudiera ser realizada; la realidad es que México no encontraba el equilibrio institucional<sup>86</sup>. Basta con resaltar la facultad del Supremo Poder Conservador para declarar la nulidad de una ley o decreto, dentro de dos meses después de su sanción, cuando fuesen contrarios a algún artículo expreso de la Constitución y le exigían dicha declaración, o el supremo poder Ejecutivo, o la alta Corte de Justicia, o parte de los miembros del poder Legislativo, en representación firmada por dieciocho por lo menos.

Desde el aspecto del procedimiento legislativo, según Gonzalo Santiago<sup>87</sup>, los rasgos distintivos de esta Constitución fueron:

---

<sup>84</sup> COSTELOE, Michael, *La República Central en México, 1835-1846. "Hombres de bien" en la época de Santa Anna*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000.

<sup>85</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundacionales de México 1808-1989*, 15a. ed., México, Porrúa, 1989.

<sup>86</sup> SORDO CEDEÑO, Reynaldo, "El grupo centralista y la Constitución de las Siete Leyes, 1835-1837", en GALEANA, Patricia (comp.), *México y sus Constituciones*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2003.

<sup>87</sup> SANTIAGO CAMPOS, Gonzalo: "Procedimiento legislativo en México a través de su historia". Op.cit. pág. 168.

1. La facultad de iniciar reformas a las Leyes Constitucionales la tenían el Poder Ejecutivo, los diputados y las juntas departamentales.
2. Las iniciativas presentadas por el ejecutivo o los diputados en las materias que eran concedidas a la Suprema Corte de Justicia o las juntas departamentales, para considerarlas, era indispensable oír los dictámenes de la Corte o la mayoría de las juntas.
3. La comisión de peticiones cumplía la misma función que en el procedimiento ordinario.
4. Dar o negar la sanción a estas reformas era una facultad concedida al Supremo Poder Conservador.
5. Las reformas que no fuesen sancionadas por el Supremo Poder Conservador, y sobre las cuales insistiese la Cámara de Diputados (renovada), o bien, la mayoría de las Juntas Departamentales, con la aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes en ambas cámaras, no pasaban a sanción, sino que debían ser publicadas sin ésta.
6. La Cámara de Diputados podía alterar, añadir y modificar las iniciativas, para darle perfección al proyecto y ante la instauración de un Senado.

Para concluir, es posible señalar que estas leyes constitucionales de 1836, no tuvieron impacto en el porvenir constitucional, sobre todo por la estructura centralista que proyectaron y por el pensamiento conservador que, a la postre, no permanecería en el poder en México.

Cabe descartar que, en este contexto constitucional, se tenía un amplio abanico de entes facultados para presentar iniciativas legislativas, pues contaban con dicha atribución: el presidente, de los legisladores, las juntas departamentales en temas específico, los ayuntamientos y los ciudadanos a través de las juntas departamentales.

Se debe de destacar que, aunque existía un amplio número de sujetos facultados para presentar iniciativas legislativas, el principal calificador de las leyes aprobadas era el Supremo Poder Conservador, órgano que determinaba la legalidad o constitucionalidad de las normas aprobadas por el legislativo y las propuestas hechas por el ejecutivo, con la finalidad de mantener el perfil conservador de la estructura del Estado.

#### 1.1.4. La Constitución de 1857

La Constitución de 1857 es fruto del conflicto entre conservadores y liberales<sup>88</sup>, en México en ese momento histórico, se debate la continuidad con un sistema presidencial o cambiar a un régimen monárquico<sup>89</sup>. Lo cierto es que esta Constitución viene a restaurar los valores liberales de la de 1824, excluidos por las Siete leyes constitucionales de 1836. A este periodo, entre las ideas liberales y conservadoras, el Presidente Benito Juárez lo calificaba como “*una transición entre el progreso y el retroceso*”<sup>90</sup>

La Constitución del 57 es pilar fundamental dentro de la historia constitucional mexicana, debido a que principios fundamentales establecidos en ésta, se ven plasmados posteriormente en la Constitución de 1917, incluso hay artículos que pasan íntegros de una a otra. De esta manera, posible afirmar que la Constitución del 57 es piedra angular dentro del sistema constitucional mexicano.

Pero, en su momento, no tuvo el reconocimiento, pues, como lo menciona Patricia Galena, jurada la Constitución el 5 de febrero de 1857, no dejó conforme a nadie, por la parte liberal por no establecer explícitamente la libertad de cultos. Por la parte de los conservadores y la Iglesia la consideraron contraria a los sentimientos religiosos del pueblo de México. La sociedad se escindió y se desató la guerra civil, coexistieron dos gobiernos durante una década<sup>91</sup>.

Asuntos que preocupaban a la generación de constitucionalistas de ese momento y creían que tenían que ser perennes dentro de la normativa mexicana, de acuerdo

---

<sup>88</sup> De la Torre Villar, Ernesto: *El triunfo de la República liberal*, México, Fondo de Cultura Económica, 1960.

<sup>89</sup> Para conocer el contexto político del país en la época, se puede consultar a GARCÍA GRANADOS, Ricardo: *La Constitución de 1857 y las leyes de reforma en México*, Editorial Tipografía Económica, 1906, México, en: <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=327>; Ver: Fernández Ruiz, Jorge: “Contexto en el que fue expedida la Constitución de 1857” en: Valadés, Diego & Carbonell, Miguel (Coord.): *El proceso constituyente mexicano, a 50 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917*.

<sup>90</sup> Juárez, Benito, “Apuntes para mis hijos”, en Tamayo, Jorge L: *Benito Juárez. Documentos, discursos y correspondencia*, México, Editorial Libros de México, 1972, vol.1, p. 81.

<sup>91</sup> GALENA, Patricia: *De la legislación reformista de las Leyes de Reforma*, en: Valencia, Carmona, Salvador (coord), Juárez Juarista, UNAM México, 2007

con Emilio Rasaba, los cimientos de la Constitución del 57 fueron los derechos del hombre, la soberanía nacional, el amparo, el juicio político y el poder legislativo unicameral<sup>92</sup>.

La norma constitucional manda que "*se divide el supremo poder de la Federación, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial*", dentro de los debates de la elaboración de la constitución, se adiciono un párrafo por una abrumadora mayoría: "nunca podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo". De esta manera, la Constitución de 1824, rechazaba la tesis de Ramos Arizpe sobre la delegación de facultades extraordinarias del Congreso en favor del Presidente. Situación que quedará en la posteridad y hasta nuestros días, el Ejecutivo no tiene facultades extraordinarias para legislar<sup>93</sup>.

La implementación de un Poder Legislativo unicameral<sup>94</sup> fue fruto de gran discusión, los propios liberales afirmaban que el mejor modo para neutralizar a un Ejecutivo impetuoso es ponerle enfrente un Congreso de una única Cámara, aun cuando en la Constitución no se establezcan limitaciones excesivas al ejercicio del poder del presidente como, en efecto, puede verse en la del 57.

El propio Juárez pensaba que el Ejecutivo necesitaba una férrea supervisión<sup>95</sup>, y una sola Cámara entendería su papel de ser el contrapeso y poder opuesto al Ejecutivo. De acuerdo con los propios legisladores, en un bicameralismo, con una Cámara del Senado, se difumina el control, situación que no necesariamente estaba en lo correcto. Aunque se afirmaba que, en esencia, el Senado era una Cámara conservadora<sup>96</sup> y todo rastro de esa tendencia debería de ser eliminado, pero además se quitaba de la estructura del Estado al Senado por su descrédito, prepotencia y lentitud en el proceso generador de leyes como afirma Emilio

---

<sup>92</sup> RABASA, Emilio: *Historia de las constituciones mexicanas*, op. cit, pág. 72.

<sup>93</sup> Morales Avilés, Gregorio: Análisis comparativo de los poderes ejecutivo y legislativo en las constituciones de 1857by 1917. En: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3447/26.pdf>

<sup>94</sup> PIZARRO SUÁREZ, Nicolás: *Las reformas a la Constitución de 1857 los derechos del pueblo mexicano*, México, 1967

<sup>95</sup> Juárez, Benito, "Apuntes para mis hijos", en Tamayo, Jorge L: op. cit. 88

<sup>96</sup> ALTAMIRANO, Ignacio Manuel: *Historia política de México*, el liberalismo mexicano en el pensamiento y acción, México 1958.

Rabasa. En contra peso la Cámara depositaria del Poder Legislativo tendría una mayor representación poblacional<sup>97</sup>.

Para Arnaldo Córdova, el Legislativo, tal y como se planteó dentro de la Constitución del 57, se tenía la impresión de que le faltaba algo para ser un verdadero poder político. Sólo tenía la facultad de decidir, mediante la elaboración de las leyes, derivadas de la Constitución, que debía dar norma los actos de todos los ciudadanos y del Estado que los debía conducir y gobernar. Pero veían en el Legislativo una enorme facultad, que lo podía convertir en un verdadero poder político: su capacidad, que siempre, en la teoría de la división de poderes, se le otorgaba, de vigilar y controlar los actos de los otros dos poderes y, en especial, del Ejecutivo<sup>98</sup>.

Se determinó que la Cámara podía exigir al presidente un informe de sus decisiones y fiscalizar sus acciones, a menos que ello esté establecido en la Constitución. En un régimen bicameral debe haber un elemental acuerdo entre ambas Cámaras para ejercer el control que están llamadas a ejercer constitucionalmente y que se llama control político sobre los actos del Ejecutivo. Si no hay ese acuerdo, no hay tal control. Si el control político es efectivo y eficaz, independientemente de que se especifique en el texto constitucional, debe concluirse que cualquier acto del Ejecutivo tiene que ser fiscalizado por el Legislativo; pero eso se da pocas veces cuando el Congreso es bicameral y se da casi en todos los actos cuando es unicameral. Por eso, este último resulta ser siempre una auténtica camisa de fuerza para el Ejecutivo, pero además, a fin de evitar que el Congreso se convirtiera en el lugar de confluencia de los grupos en búsqueda del poder nacional, se propuso la elección directa del presidente de la República.<sup>99</sup>

La Constitución menciona que la capacidad para presentar iniciativas legislativas es facultad del Presidente de la Unión, de los diputados al Congreso Federal, las

---

<sup>97</sup> Rabasa, Emilio: *Historia de las constituciones mexicanas*, op. cit, pág. 67.

<sup>98</sup> CORDOVA, Arnaldo: "Repensar la Constitución de 1857 a un siglo y medio", en: *Revista de la Facultad de Derecho de México*, Núm. 247 Sección de Artículos, 2007.

<sup>99</sup> CORDOVA, Arnaldo, op. cit.

Legislaturas de los Estados<sup>100</sup>. De tal manera se puede verificar que durante todas las constituciones, el Ejecutivo ha sido el principal ente facultado para presentar iniciativas legislativas. El texto de la Constitución de 1857, respecto de la facultad de iniciativa legislativa, es exactamente el mismo que la Constitución de 1917.

Un punto que destaca Gonzalo Santiago es que “*la Ley fundamental no estableció nada con relación a la forma de las leyes, es decir, la técnica legislativa, el capítulo VIII de la sección tercera del Reglamento llamado De la formación de las leyes, se ocupó de algunas reglas en la elaboración de las leyes. En primer lugar, estableció que las leyes serían redactadas con claridad, sencillez y método*”<sup>101</sup>.

Con respecto al procedimiento legislativo, la Constitución del 57 y el respectivo reglamento de la Cámara determinaban que las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, las legislaturas de los Estados o las diputaciones de los mismos pasarán necesariamente a comisión después de la primera lectura. Las iniciativas de los diputados se sometían a la consideración del Pleno. Todo esto en los mismos términos que los planteados por las anteriores constituciones, con la singularidad de que los procedimientos eran realizados en una única cámara tras la eliminación del Senado<sup>102</sup>.

Por otra parte, cabe resaltar el papel del Ejecutivo antes, durante y posteriormente a la promulgación de la Constitución; de forma específica los ministros de la época, debido a que las reformas impulsadas, en la relación Estado-Iglesia, registro civil, entre otras, resultaron esenciales dentro del impulso de la creación de la normativa nacional<sup>103</sup>.

---

<sup>100</sup> Constitución mexicana de 1857, artículo 65.

<sup>101</sup> Santiago Campos, Gonzalo: *op.cit.* pág. 174.

<sup>102</sup> MACHORRO NARVÁEZ, Paulino: *La Constitución de 1857*, México, Dirección General de publicaciones, 1959.

<sup>103</sup> Figuras como José María Iglesia, Sebastián Ledo de Tejada, León Guzmán, Ignacio Vallarta, Melchor Ocampo, Ignacio Ramírez, tuvieron especial relevancia dentro del ámbito jurídico de la época. Ver: José de Jesús López Monroy: Las leyes de reforma en sus centocinquagésimos años. En: Valadés, Diego & Carbonell, Miguel (Coord.): *El proceso constituyente mexicano, a 50 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917*. Pág. 31.



El Jefe del Ejecutivo ya era una figura que necesitaba ser controlada por parte del Legislativo, pero no existía alguna dominación del primero sobre el segundo; el control de la aprobación de las leyes era dominado absolutamente por los legisladores, debido a la inexistencia de partidos políticos con presencia nacional dominados por un solo dirigente. De esta manera, el presidente tenía aliados ideológicos dentro del Legislativo, pero no candidatos que necesitaran de su aprobación para ser electos<sup>104</sup>.

Es así como el ejecutivo proponía las iniciativas legislativas y los legisladores discutían las propuestas con prontitud, aunque, expresamente, no había una preferencia por los proyectos de ley de Ejecutivo tenía asegurada su discusión en las comisiones parlamentarias<sup>105</sup>.

Otro asunto por señalar, referente al proceso legislativo dentro de la Constitución del 57, es la inexistente facultad de veto al presidente, aunque la propia normativa abría la puerta para que el Ejecutivo pudiera realizar alguna observación, se discutiría en la Cámara y ésta determinaría si era aceptada o no la propuesta hecha por el Ejecutivo<sup>106</sup>. Las necesidades nacionales han favorecido la preponderancia del Poder Ejecutivo, al que se le ha otorgado la supremacía de la dirección política<sup>107</sup>.

De esta manera, esa colaboración de poderes va sustituyendo la rígida división originaria, reconociendo que, sin renunciar al principio, las necesidades de los modelos de desarrollo y de crecimiento exigen una atenuación de ese principio, al menos en su formulación más rígida. Sin confundir las características propias del ejercicio de cada poder, debe existir siempre un adecuado equilibrio para evitar las interferencias de uno en el otro. La evaluación del constitucionalismo y de la democracia camina a la par del desarrollo de la sociedad y la ciencia. Al paso de los años, el sistema político diseñado por el constituyente de 1917 ha demostrado

---

<sup>104</sup> ZARCO, Francisco: *Crónica del congreso extraordinario constituyente, 1856-1857*, el Colegio de México, 1957. Pág.59

<sup>105</sup> MARTÍNEZ BÁEZ, Antonio: *Las ideas jurídicas en el Congreso Constituyente de 1856-1857, liberalismo y la reforma en México*, UNAM, 1957.

<sup>106</sup> Constitución mexicana de 1857, artículo 71, fracción VI.

<sup>107</sup> *idem*

su eficacia y su congruencia, así como su originalidad y fecundidad para nutrir nuestras instituciones<sup>108</sup>.

La Constitución de 1857, sin embargo, tiene un gran mérito: sin temor a equivocaciones, puede decirse que fue el primer paso adulto que nuestro país dio en la edificación de un Estado de Derecho. Tanto lo fue, que nuestra actual Constitución es, en grandísima medida, una reproducción de su antecesora<sup>109</sup>.

A manera de conclusión, es posible afirmar Constitución de 1857 retoma las ideas liberales que fueron las originarias del México postcolonial y busca un reequilibrio de los Poderes, con un Poder Legislativo unicameral, que hiciera un fuerte contrapeso a la figura presidencial. En consecuencia, el procedimiento legislativo desarrollado en una discusión consecutiva en dos cámaras quedó interrumpido.

En cuanto al aspecto de la iniciativa legislativa, se puede corroborar a lo largo de las Constituciones, incluida la de 1857, el Presidente y las Legislaturas de los Entidades Federativas son los órganos que de manera constante cuentan con esta facultad. De igual forma, se puede observar que se restringen los entes que pueden presentar iniciativas legislativas respecto de las leyes constituyentes de 1836, debido a que los ciudadanos y los Ayuntamientos no cuentan con esta atribución.

Asimismo, es posible verificar que el artículo de la Constitución de 1857 referente a los órganos facultados para presentar iniciativas legislativas es la base fundamental de la Constitución de 1917.

---

<sup>108</sup> Ver: FIX-ZAMUDIO, Héctor: “Valor actual del principio de la división de poderes y su consagración en las Constituciones de 1857 y 1917. Segunda parte”. En: *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México*, Número 58-59 Sección de Artículos, 1967.

<sup>109</sup> CORDOVA, Arnaldo, op. cit.

## **1.2. La iniciativa legislativa en la Constitución de 1917**

La propia Constitución mexicana determina en su artículo 49 el principio de la división de poderes en la cual se determina que el Poder Legislativo no podrá depositarse en un solo individuo; por lo tanto, cierra la posibilidad de que el Presidente pueda emitir Decretos Ley al modo español. La única posibilidad que contempla la Carta Magna es el supuesto del artículo 29, en donde al presentarse una situación de emergencia anormal para el país, el Presidente de la República recibirá la autorización por parte del Congreso de la Unión para poder suspender las garantías y tomar las medidas necesarias para enfrentar dicha situación. En este supuesto, el Presidente se convierte en un legislador extraordinario, pues tiene la potestad para expedir leyes o normas abstractas, generales e impersonales, las cuales tendrán un límite de duración, determinado por el Congreso o por el regreso de la vida social cotidiana.<sup>110</sup>

El otro supuesto en el que la Constitución mexicana brinda facultades extraordinarias al Jefe del Ejecutivo es en el artículo 131, párrafo segundo: el Congreso faculta al Presidente de la República para legislar de forma extraordinaria en materia de disminución, aumento y supresión de cuotas en las tarifas de exportación e importación, así como en la restricción o prohibición de importaciones, y en la exportación y tránsito de los productos, con la finalidad de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción, o cualquier otro propósito en beneficio del país.<sup>111</sup>

### ***Los sujetos facultados para la presentación de la iniciativa legislativa***

La posibilidad de modificar la normativa legal es una potestad de enorme trascendencia y limitada para muy pocos, debido a que supone poner en marcha el

---

<sup>110</sup> BURGOA, Ignacio: *Derecho Constitucional*, México, Editorial Porrúa, 5ª edición, 1984.

<sup>111</sup> BURGOA, Ignacio: *Ob. Cit.* Pág. 766.

órgano legislativo para modificar el marco jurídico de la sociedad, que regula la convivencia de todos los habitantes de una colectividad. La facultad de iniciativa es el *quid* del procedimiento legislativo, es el punto para comenzar la creación de la norma. “*El proceso de formación de las leyes o decretos comienza por el ejercicio de la facultad de iniciar la Ley, facultad que consiste en presentar ante el Congreso un proyecto de Ley o Decreto*<sup>112</sup>”.

El artículo 71 constitucional menciona a los sujetos facultados para proponer iniciativas legislativas, durante mucho tiempo mantuvo su texto original, no fue modificado hasta las reformas políticas de la década de 2010 antes mencionadas, para agregar la iniciativa popular y la iniciativa preferente por parte del Ejecutivo.

Hay que tener en cuenta que la iniciativa legislativa no corresponde a cualquier sujeto, sino que se da, de manera limitativa, lo que significa considerar que sólo se facultan a determinados órganos del Estado, más concretamente, a los que adquieren la calidad de titulares de ese derecho o facultad de manera exclusiva o limitativa, se exceptúa la iniciativa popular.

- La Facultad de Iniciativa del Presidente de la República

La lógica de la actividad legislativa dentro de la mayoría en los Congresos o Parlamentos, es que el mayor promotor en el proceso de formación de leyes es el Poder Ejecutivo. La diferencia entre un sistema hiperpresidencialista y un presidencial desde el aspecto legislativo, gira en torno a la forma de tramitar la creación de la ley, de ser tan solo un trámite gubernamental más o ser una secuencia de pasos concatenados donde hay una serie de intervención y discusión por parte de los miembros del Poder Legislativo.

Ya sea dentro un sistema presidencial o hiperpresidencialista, la razones por las que el Ejecutivo es parte del procedimiento legislativo a través de la iniciativa legislativa son diversas, de acuerdo con Miguel Carbonell la importancia de la facultad de iniciática del Presidente se da por tres razones: Ser parte del Órgano

---

<sup>112</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe., *op.cit*, pag.285.

Legislador, por la elaboración de la mayoría de los proyectos y el conocimiento de la problemática social<sup>113</sup>.

Es innegable la trascendencia que ocupó el Presidente de la República históricamente en el momento de elaborar las normas jurídicas durante la época del partido hegemónico, eran medulares sus proyectos de ley, resultaban ser el eje central de la vida parlamentaria mexicana, pues al contar con una bancada con una mayoría absoluta, los proyectos eran aprobados sin dificultades.

La aprobación de normas propuestas por el Ejecutivo se convirtió en una señal inequívoca del acatamiento que existía por parte de los miembros del Poder Legislativo hacia los proyectos de ley del Presidente, quien contaba con las facultades metaconstitucionales, que generaban una “Presidencia Imperial”<sup>114</sup>, que le permitía tener un control dominante sobre las demás Instituciones del Estado. Esta facultad necesaria e indispensable para el ejercicio del poder, por eso los integrantes del Congreso de la Unión quisieron eliminar toda sombra de subordinación hacia el Ejecutivo Federal y retomar de manera contundente la división de poderes.

La relación que se da entre el Presidente y el Congreso, especialmente a la Cámara de Diputados, según González Casanova, “*los proyectos de ley enviados por el Ejecutivo, eran aprobados con abrumadoras mayorías, inclusive por unanimidad*”<sup>115</sup>.

En el Congreso de la Unión, de estructura bicameral, hasta 1988, año en que pierde el partido en el poder la mayoría de dos tercios de la Cámara de Diputados,

---

<sup>113</sup> CARBONELL, Miguel, “Presidencialismo y Creación de Legislativa”, en varios, Ensayos sobre presidencialismo mexicano, México, 1994, pp. 135-187.

<sup>114</sup> Es el ensayo y término que acuñó el historiador Enrique Krauze para la época de México de 1940-2000, es parte de una trilogía sobre la historia política mexicana, en donde narra a todos los presidentes, desde Manuel Ávila Camacho hasta Carlos Salinas de Gortari, los cuales pertenecieron al Partido Revolucionario Institucional.

<sup>115</sup> En 1935, 1937 y 1941- durante los Gobiernos de los Presidentes Lázaro Cárdenas y Manuel Ávila Camacho- el 100% de los proyectos de ley enviados por el ejecutivo fueron aprobados por unanimidad. A partir de 1943 son aprobados por unanimidad el 92% de los proyectos, el 74% (1947), el 77% (1949), el 50% (1953), el 62% (1955), el 95% (1959), el 82% (1961). GONZÁLEZ CASANOVA, PABLO, *La democracia en México*, 11ª ed., México, Editorial Era, 1979

necesaria para controlar totalmente el proceso de reformas constitucionales, había sido prácticamente un instrumento legislativo a manos del titular del Ejecutivo Federal de turno. Funcionaba más como un comité de legislación del Presidente que como un auténtico órgano elaborador de leyes<sup>116</sup>.

- Facultad de Iniciativa de los Senadores y Diputados Federales

La facultad de poner en marcha el órgano legislativo, por parte de sus miembros, resulta algo lógico y natural; ellos son los responsables de la función legislativa, en materia común. El respaldo de ser representantes populares y ser electos bajo el principio de la democracia, merece la calidad constitucional de ser sujetos aptos jurídicamente para el ejercicio del Derecho de Iniciativa, pues sería inadmisibles que, con esas características se les privara de este derecho.

En la doctrina y el derecho comparado, el tema de la Facultad de Iniciativa a los integrantes del Órgano Legislativo, se ha planteado en dos vertientes: la que considera un derecho de forma individual y se llega, incluso, a prohibir de manera colectiva; y la que se pronuncia por ésta y no admite la individual.

En el caso de la Constitución mexicana, existe un sistema mixto el cual se establece, dentro del art. 71, fracción II, el ejercicio del derecho de iniciativa de leyes y decretos para Diputados y Senadores en lo individual. A esto habrá que agregar la modalidad que se desarrolla en una práctica en la que también se pueden ejercer por varios legisladores integrados a uno o por varios grupos parlamentarios. De lo anterior se desprende que, al permitir solamente el derecho de iniciativa a los Diputados Federales y Senadores en lo individual, las cámaras de Diputados o Senadores, por separado o en forma conjunta, no están facultadas para presentar iniciativas en su calidad de órganos.

---

<sup>116</sup> RAIGOSA, LUIS, “Algunas consideraciones sobre las leyes en México”, en *Revista de teoría y filosofía del derecho*, N°. 3, 1995, págs. 207-216.

Por otro lado, si vivimos en un sistema jurídico-político de estructura federalista, resulta un imperativo otorgar la facultad de iniciativa de leyes federales a los órganos legislativos de los Estados que conforman nuestra federación. Sin embargo, al permitir el art. 71 constitucional, el derecho de iniciativa legislativa a las legislaturas de los Estados, los Diputados locales, en lo individual no están facultados para presentar iniciativas ante el Congreso de la Unión.

A mayor abundamiento, tómese como justificación plena del Derecho de iniciativa de los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, el hecho de que la propia Constitución, en su artículo 135, otorga a ambos la potestad de intervenir en las reformas y adiciones de carácter constitucional y deben participar cuando se refiere a las leyes ordinarias.

- Facultad de Iniciativa de los Legislaturas de los Estados

*“El federalismo se define por una estructura dual de organización del poder de un Estado, en donde lo fundamental es la naturaleza política de las relaciones que se establecen entre cada una de las partes, caracterizadas por su independencia no subordinación o, dicho en otros términos jurídicos más usados, por la permanencia de su soberanía”<sup>117</sup>*

En la fracción tercera del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, brinda la facultad de Iniciativa Legislativa a la Legislaturas de los Estados. La participación de las Entidades Federativas en el procedimiento de reforma a la norma, es una característica específica del Estado federal. Más allá de la disyuntiva en la definición de competencias que pueda existir entre las entidades federativas y la Federación, en la mayor parte de Estados Federales, los integrantes intervienen en algunas etapas de la creación de normas federales. Frecuentemente son partícipes desde las cámaras de representación territorial, específicamente el

---

<sup>117</sup> GUILLÉ LÓPEZ, Tonatiuh, 2001, *Federalismo, gobiernos locales y democracia*, Instituto Federal Electoral, 2ªed., México, 2001, pág.13.

Senado, pero también se les brinda la oportunidad de contribuir con los poderes federales en el proceso de cambio e innovación del orden jurídico nacional.

En México, las Entidades Federativas tienen intervención en el procedimiento legislativo federal y en el procedimiento de reforma constitucional. Debemos de dejarlo claro, no juegan un papel preponderante en la propuesta de modificación de las normas. conforme al ya mencionado precepto constitucional inscrito en el artículo 71. Más adelante, el artículo 120 de la propia Constitución señala que los gobernadores locales deben publicar y hacer cumplir las leyes federales. La iniciativa de ley y la publicación de las leyes federales son la facultad y la obligación, respectivamente, que tienen las entidades federativas -a través de su Congreso local y de su gobernador- en el procedimiento legislativo federal.

Otra de las formas en que las entidades federativas son participes en el proceso legislativo federal se ve fundamentado en el artículo 135, el cual refiere que para llevar a cabo una reforma de la Constitución se requiere, además de la aprobación de tres cuartas partes de los miembros del Congreso de la Unión, la aprobación de la mayoría de las legislaturas locales. Esta facultad puede, en el futuro tener gran relevancia política, si el partido que cuente con mayoría en el Congreso federal no gobierna en la mayoría de las Entidades Federativas. De momento, tal situación no se ha producido, por lo que, en la práctica, *“las entidades federativas han tenido un papel más bien testimonial en los procedimientos de reforma constitucional, limitándose a cumplir con la formalidad exigida por el artículo 135, sin debatir mayormente las respectivas iniciativas de reformas -y sin presentar iniciativa alguna, desde luego-, ni agregarles cambio alguno a los textos aprobados por el Congreso de la Unión”*<sup>118</sup>.

Dentro de las experiencias de los sistemas federales, hay tres características que delimitan a este modelo: El principio de separación, el principio de autonomía y el principio de participación. En este último, las entidades federativas deben estar

---

<sup>118</sup> CARBONELL, Miguel, “El Estado Federal en la Constitución Mexicana: Una introducción a su problemática”, En: *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, enero- abril, nº 91, UNAM, México, 1998.



representadas y participar en las decisiones federales. En general esta participación se ejerce en el marco del bicameralismo federal.<sup>119</sup>

Dentro del principio de participación, al tener facultadas a las entidades federativas de la labor de reformar, se propicia el denominado “Federalismo Legislativo”, el cual comprende involucrar a los miembros de la federación en lo relativo al sistema de organización y de gobernación, tanto para su estudio y sistematización como para proporcionar elementos suficientes para los cambios que la sociedad exige, de un determinado sector de la federación, lo cual genera que el sistema lo adopte para estar a la altura de esos requerimientos de la ciudadanía.

Por lo tanto, el Federalismo Legislativo busca hacer de las Legislaturas de los Estados promotoras del marco normativo, que define las competencias expresas, las concurrentes y las implícitas y, de esta manera, arribar a los diferentes niveles de gobierno en particular. La participación de los Congresos Locales permite la inclusión, fusión y participación de los diversos sectores de la heterogénea sociedad mexicana representada a través de sus diputados más directos. Se entiende que el espíritu del legislador constituyente de 1917 fue afianzar el sistema federal, haciendo partícipes a los Estados con dicha facultad constitucional.

Es cierto que la evolución normativa es continua en la labor legislativa, al dar apertura a diversos órganos del Estado para que estos puedan proponer iniciativas legislativas que generan un proceso de renovación en la normatividad que da origen al sistema federalista de nuestra vida sociopolítica, con ayuda de los partidos políticos, de los investigadores, de los distintos grupos de la sociedad civil, pero sobre todo, de los legisladores, consolidar aún más un federalismo nacional como al que aspiraba Mariano Otero<sup>120</sup> al propugnar: *“Por el establecimiento de un orden social, equitativo y justo, en que la libertad o valor*

---

<sup>119</sup> Ver GUILLEN LÓPEZ, Tonatiuh, *Federalismo, Gobiernos Locales y Democracia*, Instituto Federal Electoral, 2ª ed, México, 2001.

<sup>120</sup> FERNÁNDEZ SANTILLÁN, José: *“El pensamiento político de Mariano Otero”*, en: <http://biblioteca.itam.mx/estudios/47-59/50-51/JoseFernandezSantillanElpensamiento.pdf>

*supremo, sustituya completamente a la servidumbre, la igualdad a los privilegios y la voluntad nacional a la fuerza”.*

La interacción entre los diferentes niveles de gobierno, federal y local, dentro de un sistema federativo, el marco normativo tiene que brindar una interacción que permita que las relaciones sean fluidas y la propia norma sea el eje central para poder definir sus competencias. *“En el sistema federal se procura la coexistencia de dos mandos de poder, lo que, ya de por sí, presupone un fraccionamiento del mismo poder que se traduce en una autolimitación per se prescrita por la Constitución”*<sup>121</sup>. El dar la atribución de iniciativa a las Legislaturas Locales es necesaria en la conformación de una vida institucional funcional.

La facultad de los Congresos Locales de presentar iniciativas fortalece la concepción institucional del Estado Federal, y se fundamenta en la pluralidad de centros de poder soberanos coordinados entre sí; de tal manera que al gobierno federal, competente respecto de todo el territorio de la Federación, se le confiere una cantidad mínima de poderes indispensables para garantizar la unidad política y económica y a los Estados federados, competentes cada uno en su territorio, se le asignan casi siempre los poderes restantes<sup>122</sup>.

*“Hoy en día, México se encuentra en un federalismo cooperativo, que es, en estricto censo, un federalismo de equilibrio. Ya sea en materia educativa, ambiental, asentamientos humanos o de seguridad, se ha hecho cada vez más relativo el carácter excluyente de la regla genérica de distribución de competencias. Federación y Estados participan así, con sus respectivas leyes, en el ámbito de aplicación que le corresponde, en la regulación de las materias de interés compartido, si bien siempre bajo la supervisión federal.”*<sup>123</sup>

La posibilidad de las Legislaturas de los Estados de poner en marcha el Poder Legislativo Federal atenúa, de cierta manera, los elementos que favorecen a la

---

<sup>121</sup> ARMENTA LÓPEZ, Leonel Alejandro. “La forma federal de Estado”, 1ª reimp. UNAM. México 2005.

<sup>122</sup> Ver CÁRDENAS GRACIA, Jaime F. “Una Constitución para la democracia” UNAM, México 1996., p.195.

<sup>123</sup> CAMACHO QUIROZ, Cesar: Propuesta de un nuevo diseño competencial, En: “Federalismo y regionalismo” en SERNA DE LA GARZA, José María, UNAM, México, 2002

“imperfección”<sup>124</sup> del federalismo que se encuentran en el proceso mismo del Estado. El mismo contexto del Estado mexicano hace accesible la concentración del poder y de las funciones gubernamentales en las instituciones nacionales. La participación de las Entidades Federativas dentro del proceso legislativo nacional genera la apertura al diálogo y la aportación de las realidades regionales, de tal manera, que se fortalece la participación de los Estados, para procurar minimizar los puntos frágiles de cada una de las Entidades Federativas y en los gobiernos locales a través de la legislación.

De la experiencia de los diversos Estados, que han adoptado el sistema federal en el mundo, se han destacado los siguientes principios característicos: principio de separación, principio de autonomía y el principio de participación, este último, define que la unidad de las entidades federativas deben de estar representadas y participar en las decisiones federales.<sup>125</sup> “Ello no supone, por supuesto, que la Federación sea la simple suma de las partes que la integran; es mucho más que eso, es un todo heterogéneo que, para su gobierno, reconoce y crea elementos de homogeneidad, los cuales distribuye en unidades territoriales que, autónomas entre sí y con respecto al ámbito nacional, por tener derechos originarios, generarán órdenes jurídicos propios.”<sup>126</sup>

A raíz de esta búsqueda de coordinación legislativa entre los diversos niveles legislativos y el objetivo de fortalecer el federalismo<sup>127</sup>, se crea en 2012 la Conferencia Permanente de Congresos Locales (COPECOL), organismo plural que agrupa a los legisladores de los 32 Congresos Locales. El objetivo que se busca

---

<sup>124</sup> Ver GUILLÉ LÓPEZ, Tonatiuh, *Federalismo, gobiernos locales y democracia*, Instituto Federal Electoral, 2ªed., México, 2001, pág. 58.

<sup>125</sup> Ver CROSAT, Maurice, *El federalismo en las democracias contemporáneas*, Editorial Hacer, Barcelona, 1994, pp. 31-32.

<sup>126</sup> CAMACHO QUIROZ, Cesar: “Propuesta de un nuevo diseño competencial”, op. cit. pág. 17.

<sup>127</sup> El origen del federalismo mexicano a la luz del federalismo norteamericano, sobre todo cuáles son sus similitudes y diferencias, utilizando como base, para esta comparación la concepción y el desarrollo de cada uno de estos contextos tuvo en su constitucionalismo estadual. La importancia de este contraste radica, se analiza la transición política en los estados de la república mexicana, la reforma del estado en las entidades federativas y los sistemas autoritarios que aún existen en los estados, así como la reticencia y asimetría con la que el proceso se enfrenta y en el papel que juega la federación en la reforma constitucional en las TORRES ESTREDA, Pedro R: “La transición política y la reforma constitucional en las entidades federativas en el caso de México”. En: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2921/24.pdf>

es un federalismo legislativo renovado, que facilite el equilibrio frente al Congreso de la Unión tratándose de la normativa que impacte la esfera competencial local. Para de esta manera fomentar la participación activa de los órganos legislativos locales en el procedimiento de actualización de la Constitución federal, emisión de leyes generales y fiscales y en todas las decisiones políticas, legislativas y financieras que impongan obligaciones o afecten el ámbito de gobierno en las Entidades Federativas.

Debemos tener en cuenta que la participación del legislador local, al desarrollarse su función en un ámbito de competencia distrital, tiene la posibilidad de tocar temas regionales y a su vez, puede ser una caja de resonancia para que a nivel federal, estos asuntos sean parte de la agenda legislativa nacional. Por ello, el representante popular de los órganos legislativos de las entidades federativas, tiene la oportunidad de ser partícipe de una regulación con una aportación más amplia y una visión más desarrollada de los fenómenos a legislar.

Los Congresos Locales, a través de la iniciativa legislativa, cuentan con la posibilidad de definir su postura con respeto a las decisiones soberanas del Congreso de la Unión, ante los poderes públicos y autoridades mexicanas o sobre decisiones, temas y coyunturas que afecten o se relacionen con las atribuciones de los órganos legislativos locales y la gobernabilidad local en México. La capacidad de presentar iniciativas legislativas es el espacio institucional para que los órganos legislativos locales, puedan emitir recomendaciones y opiniones al Congreso de la Unión, previamente a las reformas o nuevas disposiciones que impongan obligaciones a las Entidades Federativas.

Lo interesante de esta potestad de presentar iniciativas ante las cámaras del Congreso de la Unión, cumple el objetivo de consolidar un federalismo legislativo encaminado a la autonomía, la decisión y el interés de las entidades federativas. “En un modelo federal, el acotamiento del gobierno nacional por los Estados es

una forma adicional de equilibrios del poder político: o mejor dicho, es un instrumento más para la distribución del poder.”<sup>128</sup>

Hemos de recordar que los Congresos Locales son partícipes del proceso de reforma constitucional, el requisito de que las reformas o adiciones tengan que ser aprobadas, tanto el Congreso de la Unión como por la mayoría de las Legislaturas de los Estados, obedece a que en todo el Estado social y democrático de derecho se requiere idear un mecanismo de reformas a la Constitución que trascienda a los poderes constituidos. Éstos, por propia naturaleza, no pueden alterar en ningún caso y por ningún motivo los términos de su representación ni a la ley que los crea y organiza, y de igual forma responde al propósito de preservar al “pacto federal” y garantizar que cuando se requieren modificar sus términos se conozca tanto la voluntad nacional para que prevalezca el reparto de competencia que establece la Constitución federal, y cuidar que a través del mecanismo establecido para su reforma no se afecten o vulneren sus derechos e intereses<sup>129</sup>.

---

<sup>128</sup> GUILLÉ LÓPEZ, Tonatiuh, 2001, *Federalismo, gobiernos locales y democracia*, op.cit pág.17

<sup>129</sup> PATIÑO CAMARENA, Javier: “Consideraciones en torno al mecanismo de reforma a la Constitución federal y a las constituciones de los estados”, Publicación Electrónica, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, n° 1, 2011, en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2955/16.pdf>

### **1.3 Las reformas constitucionales en materia de Iniciativa Legislativa: un panorama general.**

Para empezar el análisis de las reformas que han tenido lugar dentro del artículo 71, debemos de tener en cuenta que el precedente de éste es el artículo 65 de la Constitución de 1857; en el que se facultaba para la presentación de iniciativas legislativas a tres entes: al Jefe del Ejecutivo; a los legisladores, diputados y senadores del Congreso de la Unión y las Legislaturas de las Entidades Federativas. De esta manera, al ser promulgada la Constitución en 1917, los constituyentes consideraron que los mismos órganos del Estado deberían de continuar con la facultad de iniciar el procedimiento legislativo<sup>130</sup>.

El artículo 71 fue de los pocos artículos constitucionales que no sufrieron modificación durante los primeros noventa años de vigencia de la Constitución de 1917. Probablemente porque el propio sistema no lo requería, aunque en realidad la practica dejaba de lado a la normativa y, al contar con un sistema presidencialista, reforzado por un partido hegemónico, no existía más propuesta legislativa que la emanada del Ejecutivo Federal.

Hasta la fecha, han sido tres las reformas que ha sufrido el artículo 71 constitucional. Las tres son recientes, pues se han realizado durante la presente década. La primera fue una adaptación de términos, en la que se actualizaba la legislación para la adecuación de los términos legales a la normativa vigente<sup>131</sup>; en la segunda se agrega la iniciativa ciudadana y el trámite preferente<sup>132</sup>; y en la tercera, se agrega la facultad de la Ciudad de México de presentar leyes<sup>133</sup>.

---

<sup>130</sup> Diario de los Debates del Congreso Constituyente, Período Único Querétaro, 5 de enero de 1917 Tomo II- Núm. 43, 30a. Sesión Ordinaria.

<sup>131</sup> Diario Oficial de la Federación del 17 de agosto de 2011

<sup>132</sup> Diario Oficial de la Federación del 9 de agosto de 2012

<sup>133</sup> Diario Oficial de la Federación del 29 de enero de 2016.

Esta última, la más reciente de las reformas, es la adicción a la fracción III, en la que se facultó a la Legislatura de la Ciudad de México<sup>134</sup> a presentar reformas legales ante el Congreso de la Unión, igualando dicha facultad con las Legislaturas de los Estados. Esta reforma se realiza dentro del marco de la elevación de la Ciudad de México, de un distrito federal a una Entidad Federativa.

Dentro de dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, los legisladores señalan que la reforma “(...) *representa un avance en el federalismo y da alcance a los propósitos que desde el año 2010, se han enfocado en dotar al Distrito Federal, de la categoría de Entidad Federativa equiparable a un Estado, con autonomía, derechos, obligaciones y con carácter libre y soberano en lo concerniente a su régimen interior. Así como dotarlo de la capacidad para iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión y de participar en las reformas y adiciones a la Constitución Nacional.*”<sup>135</sup>

Desde esta perspectiva, parte de la reforma de gran calado que representa la transformación del Distrito Federal a la Ciudad de México, en lo referente a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se convertirá, con base en el artículo 122, apartado A, fracción II, en un Congreso Local, por lo que adquirirá la facultad para aprobar o rechazar reformas constitucionales, como el resto de los congresos estatales, formando parte del Constituyente, a la vez que democratizará su forma de gobierno, debiendo establecerse para ello en la Constitución Política de la ciudad las normas para garantizar el acceso de todos los grupos parlamentarios a los órganos de gobierno del Congreso Local y a los de mayor representación, a la Presidencia de los mismos.

En palabras de los legisladores, la Reforma Política del Distrito Federal, “*conlleva grandes avances basados principalmente en el goce de una autonomía inédita, debido a que el Gobierno Federal mantendrá la responsabilidad del*

---

<sup>134</sup> Para mayor referencia se puede consultar el anexo 3, en el que se describe en procedimiento legislativo de la tercera reforma constitucional al artículo 71.

<sup>135</sup> Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, Dictamen en Sentido Positivo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Derogan Diversas Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Reforma Política de la Ciudad de México. En: Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, Año XIX, Número 4422-III, 9 de diciembre de 2015.pág 69.

*financiamiento a la educación y a los servicios de salud. Por lo tanto, recibiría más recursos por parte del gobierno federal para programas sociales*<sup>136</sup>.

Para poner la reforma en su justa proporción, la modificación del artículo 71 es de especial relevancia para los legisladores de la nueva Legislatura Local de la Ciudad de México, es cierto que supone un avance en la cuestión del federalismo mexicano, pero también es cierto que su impacto es de trascendencia local, debido a que la modificación únicamente beneficia a la legislatura de la Capital de país. No con ello se le resta trascendencia a una reforma que reafirma el sentido federal del sistema mexicano.

Por otra parte, la segunda reforma<sup>137</sup> realizada dentro del artículo 71 constitucional, fue la incorporación de la iniciativa ciudadana y el trámite preferente para las iniciativas del Ejecutivo Federal. De tal manera que se adicionó una fracción IV, para facultar a los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores y se adicionó un párrafo al final de artículo para integrar la presencia de la iniciativa preferente dentro de la normativa constitucional.

Esta reforma se da en el marco de la reforma política de 2012. En dicha reforma el Ejecutivo Federal plantea una modificación más amplia<sup>138</sup> del artículo 71 constitucional. En principio, la iniciativa legislativa ciudadana se plantea en los mismos términos, pero la iniciativa preferente del Ejecutivo estaba prevista de manera más amplia, la misma que vamos analizar de manera más detallada en el siguiente epígrafe.

El proyecto de ley del Ejecutivo que reforma el artículo 71, también contemplaba la posibilidad de que la Suprema Corte de Justicia pudiera presentar iniciativas legislativas referentes a la organización y reglamentación del mismo Poder

---

<sup>136</sup> Ibídem. pág. 71.

<sup>137</sup> Para mayor referencia se puede consultar el anexo 2, en el que se describe en procedimiento legislativo de la segunda reforma constitucional al artículo 71.

<sup>138</sup> Iniciativa presentada en la Cámara de Senadores por el Ejecutivo Federal, Gaceta Parlamentaria del Senado de la República, 15 de diciembre de 2009.



Judicial, con la obligación de que las iniciativas deberían de venir aprobadas por ocho de los once ministros del pleno.

En la exposición de motivos del Ejecutivo, por lo que respecta a facultar legislativamente a la Suprema Corte de Justicia, se argumenta que con ello “*se propone lograr un equilibrio más constructivo entre los poderes de la Unión, que a la vez garantice que no existe injerencia en asuntos legislativos diferentes de los ámbitos de su competencia. Se pretende además sincronizar una práctica generalizada al otorgar facultades a la Suprema Corte de Justicia de la nación análogas a las que hoy tienen los poderes judiciales locales*”<sup>139</sup>.

Por último, debemos mencionar la primera de las reformas del artículo 71 constitucional<sup>140</sup>, es la más escueta de ellas, está más enfocada en la forma que en el fondo, debido a que el artículo original señala que las iniciativas “que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates”. Se actualizó el marco normativo y no concordaba con los elementos legales vigentes, por ello se modificó para determinar que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designen la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos.

---

<sup>139</sup> Ibídem. Pág. 19

<sup>140</sup> Para mayor referencia se puede consultar el anexo 1, en el que se describe en procedimiento legislativo de la primera reforma constitucional al artículo 71.

## 1.4 La figura de la Iniciativa Legislativa Preferente

En el sistema presidencial mexicano vigente el predominio del Poder Ejecutivo Federal en la presentación de iniciativas de ley ha disminuido de manera importante. Lejos ha quedado la etapa del Ejecutivo con facultades metaconstitucionales y respaldado por el partido hegemónico, trasladando la maquinaria legislativa a donde corresponde, al Poder Legislativo. Esto ha tenido como consecuencia que la elaboración de la normativa tenga encuentros y desencuentros políticos, lo cierto es que la alta responsabilidad de discutir los temas que en el proyecto político del Presidente resultan de capital importancia<sup>141</sup>. Los acuerdos políticos, en la toma de decisiones, dentro del proceso legislativo, adquirieron la atención de actores políticos y participación activa de los factores reales del poder en México.

La figura de la iniciativa preferente, como lo vimos en el epígrafe anterior, es una figura derivada de la reforma política de 2012, los legisladores en el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Reforma del Estado, y de Estudios Legislativos, mencionan que esta figura *“es un medio, una vía, para que el Ejecutivo tenga garantía constitucional de que el Congreso habrá de pronunciarse sobre las iniciativas de reforma legal que aquél señale al momento de presentarlas; el carácter de preferente no prejuzga ni condiciona la decisión que adopte el Poder Legislativo; solamente asegura la atención del asunto en un plazo predeterminado en la propia norma constitucional.”*<sup>142</sup>

Como lo menciona Claudia Gamboa en un estudio elaborado por la Dirección General de Servicios de documentación, información y análisis de la Cámara de

---

<sup>141</sup> MONTES NANNI, Carlos: “La iniciativa legislativa y el referendum”, en: <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/7/3198/5.pdf>

<sup>142</sup> Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Reforma del Estado, y de Estudios Legislativos, el que contiene proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma política, en: Gaceta Parlamentaria del Senado, miércoles 27 de abril de 2011, Segundo Periodo Ordinario, No. de Gaceta: 255. Versión electrónica en: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=1&id=1013>

Diputados, “el llamado trámite legislativo preferente, no es otra cosa sino un plazo perentorio para que ciertas iniciativas, consideradas prioritarias, sean dictaminadas, discutidas y votadas. O sea que se acepten, sea que se acepte modificar, o sea que se rechacen.”<sup>143</sup>

De acuerdo con Fernando Pérez “Nadie puede dejar de recordar que hace relativamente poco tiempo, el ejecutivo y partido predominante disponía de las mayorías suficientes en el congreso, garantizando la aprobación de sus iniciativas. Actualmente el ejecutivo ya no cuenta con ese apoyo, lo cual no puede ser calificado negativamente y sí, en cambio, acorde con la modernidad política, la cual demanda adecuaciones que fortalezcan la coordinación y responsabilidad de los poderes ejecutivo y legislativo, siempre en beneficio del ejercicio de gobierno. El Presidente de la República es el responsable de la acción de gobierno, por lo tanto, debe contar con los instrumentos legales indispensables, y en la actualidad debe contar con el apoyo (en el ámbito de su competencia) de los legisladores, con el objeto de que las propuestas legislativas de aquél sean definidas en breve tiempo.”<sup>144</sup>

La iniciativa legislativa toral de la reforma política fue la presentada por el Ejecutivo Federal<sup>145</sup>, ante la dificultad del presidente para generar acuerdos con el Congreso por la falta de mayorías; esta herramienta se implementa con la finalidad de afianzar la cooperación entre los poderes ejecutivo y legislativo, además de renovar el sistema presidencial mexicano.

El texto original de la iniciativa legislativa presidencial, que adicionaba un segundo párrafo al artículo 71 de la Constitución, es el siguiente:

---

<sup>143</sup> GAMBOA MONTEJANO, Claudia: Iniciativa preferente, estudio Conceptual, Antecedentes, Iniciativas presentadas en la LIX, LX y LXI Legislaturas y Derecho Comparado. En: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SAPI-ISS-19-11.pdf>

<sup>144</sup> PÉREZ NORIEGA, Fernando, y otros. Coords. *La reforma política vista desde la investigación legislativa*, Primera edición, Senado de la República, Primera edición, Senado de la República, Comisión de Biblioteca y Asuntos Editoriales, LXI Legislatura, México, 2010.

<sup>145</sup> Iniciativa presentada en la Cámara de Senadores por el Ejecutivo Federal, Gaceta Parlamentaria del Senado de la República, 15 de diciembre de 2009.

*“El presidente de la República podrá presentar hasta dos iniciativas de ley o decreto y con carácter preferente. Dichas iniciativas deberán de ser dictaminadas en comisión y votadas por el pleno antes de que concluya dicho periodo. De lo contrario, éstas se considerarán aprobadas en los términos en los que fueron presentadas por el ejecutivo federal; con excepción de aquellas que tengan por objeto reformar y sonar esta constitución, caso en el que se podrá convocar a referéndum, de conformidad con lo previsto en el artículo 135, apartado B, de esta constitución.”*

El motivo central de esta propuesta, es que la normativa no garantizaba que las iniciativas legislativas del Jefe del Ejecutivo se discutieran en comisiones, inclusive, llegarán a ser dictaminadas y votadas por el Pleno. En concreto, no se contaba con la certeza de que las propuestas del presidente llegaran a concluir el procedimiento legislativo.

La reforma propuesta por el Jefe del Ejecutivo buscaba agilizar la respuesta del Congreso de la Unión a la agenda gubernamental, lo que tiene como consecuencia que el Ejecutivo determine de manera estudiada cuáles son los temas que quiere sean tratados con preponderancia. La normativa propuesta obliga al gobierno federal a identificar sus prioridades legislativas y la conveniencia de las propuestas ante los legisladores. La modificación propuesta a las facultades de iniciativa del ejecutivo, así como al correspondiente trámite legislativo por parte del Congreso del Unión, pretendieron incentivar la corresponsabilidad entre éste y el Presidente en la conducción del Estado.

En la explosión de motivos de la iniciativa legislativa sobre la reforma al Estado<sup>146</sup>, el Jefe del Ejecutivo argumenta que la iniciativa legislativa de trámite preferente tiene como *“objetivo promover la cooperación entre los poderes ejecutivo y legislativo y facilitar la consecución de metas proletarios para la nación”*. La versión primaria de la iniciativa legislativa del Gobierno contemplaba una iniciativa legislativa de amplias dimensiones, incluso se abre la posibilidad de

---

<sup>146</sup> Gaceta Parlamentaria del Senado de la República de México, 15 de diciembre de 2009. Pág. 22.

aprobar la afirmativa ficta en caso de que los legisladores no hayan discutido y vota el proyecto presentado por el Jefe del Ejecutivo. Además, se otorga la posibilidad de presentar iniciativas preferentes en reformas constitucionales y, en caso de que sean aprobadas, dentro de la afirmativa ficta, abre la posibilidad de convocar a un referéndum.

Es pertinente señalar que la reforma al artículo 71 tuvo una amplia gama de propuestas, una de éstas fue la presentada por el diputado Oscar González Yáñez, en la que planteaba que *“Toda iniciativa deberá ser dictaminada dentro del plazo que se establezca en la ley. Una vez que transcurra dicho plazo sin que se emita el dictamen correspondiente, el cual se entenderá en sentido afirmativo y se someterá al pleno”*. Es decir, implementar la afirmativa ficta dentro de las Comisiones, a través de adicionar un párrafo al artículo 71 constitucional, situación que es inadecuada para el desarrollo del procedimiento legislativo<sup>147</sup>.

González Yáñez afirma que *“esta figura, que sin lugar a dudas, revolucionará el trabajo de las Comisiones y del pleno de la Cámara es la figura denominada “afirmativa ficta parlamentaria”, la cual se aplica en la hipótesis de que transcurridos veinte días hábiles a partir de que a la comisión se le haya turnado el expediente sin que ésta lo dictamine, entonces la iniciativa es turnada directamente al pleno de la Cámara para que ahí sea discutida y votada por todos los diputados presentes en sesión”*.

El legislador señala que, en consecuencia, la "afirmativa ficta parlamentaria" serviría como mecanismo de sanción a las comisiones que no trabajen, ya que se permitiría que, ante la omisión o descuido de una comisión, sea el órgano máximo de la Cámara, el pleno, el que discuta y vote el contenido de la iniciativa de ley. Aunque dentro de la propuesta se deja abierta la posibilidad para que legisladores y el Poder Ejecutivo tengan la misma opción por igual en la tramitación.

Propuestas en sentido contrario a la ampliación de facultades del Ejecutivo Federal fue la propuesta del legislador Jorge Humberto López Portillo Basave, quien

---

<sup>147</sup> Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 2881-II, miércoles 4 de noviembre de 2009.

presentó una iniciativa legislativa en la que se limitaba al presidente de la República, pues lo exime de la posibilidad de presentar enmiendas o reformas constitucionales<sup>148</sup>.

De esta manera, la propuesta pretendía consagrar que, en las reformas constitucionales el presidente no puede emitir observaciones, esto se funda en la facultad de competencia que corresponde únicamente al Poder Legislativo y a los Congresos estatales realizar las enmiendas, en razón de que el órgano legislativo no tiene facultades para modificar de manera unilateral la Carta Magna, sino será de forma bilateral con las legislaturas de la Entidades Federativas, órganos que están investidos de la soberanía de toda la nación para poder reformar o modificar la ley suprema legal, esto es para evitar un exceso de reformas a la Constitución Política, por tanto, el Poder Ejecutivo no puede emitir observaciones a las reformas constitucionales, en atención que la soberanía radica en el pueblo y es el único que puede ejercerla a través de sus representantes, los diputados y toda vez que es una reforma constitucional corresponde a los Congresos de los Estados resolver sobre las reformas, además que tal decisión no depende de forma absoluta del Presidente.

Se discutió sobre la cantidad de iniciativas legislativas preferentes, la propuesta del Ejecutivo Federal fue de dos iniciativas por cada primer periodo, es decir, dos por año. No fue la única propuesta, en sentido más amplio se pronunció la Diputada María Teresa Rosaura Ochoa Mejía<sup>149</sup>, en la que el Ejecutivo determinaría el carácter preferente de estas, sin tener un límite y con la restricción de treinta días para ser aprobadas o rechazadas dentro de los treinta días hábiles por el Congreso de la Unión; es decir, que ambas Cámaras deberían tramitar las iniciativas preferentes en menos de un mes, propuesta que fue desechada durante la discusión de las comisiones<sup>150</sup>.

En cuanto al momento de la presentación de las iniciativas preferentes, la propuesta del Presidente limitaba a que la presentación de las dos iniciativas

---

<sup>148</sup> Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 3326, lunes 15 de agosto de 2011.

<sup>149</sup> Gaceta Parlamentaria, número 2882-I, jueves 5 de noviembre de 2009.

<sup>150</sup> Desechada el viernes 29 de junio de 2012, con base en artículo 89, numeral 2, fracción III, del Reglamento de la Cámara de Diputados.

preferentes fuera dentro del inicio del primer periodo de sesiones. Propuesta más amplia la del diputado Agustín Castilla Marroquín<sup>151</sup>. Durante los primeros 45 días del inicio de cada periodo de sesiones ordinarias del Congreso de la Unión, ampliando así el tiempo para poder presentar las iniciativas preferentes.

La versión final contempla dos momentos durante el año legislativo para la presentación de las dos iniciativas legislativas; durante el inicio de cada periodo ordinario, tanto el primero de septiembre como primero de febrero, es decir, cuatro iniciativas preferentes al año, dos más que la propuesta original del Ejecutivo Federal.

La iniciativa del Ejecutivo también contemplaba la figura de la afirmativa ficta, para que, en caso de que las iniciativas preferentes no fueran dictaminadas en comisión y votadas por el pleno antes de que concluido el periodo legislativo en el que se presentó éstas, se considerarán aprobadas en los términos en los que fueron presentadas por el Jefe del Ejecutivo.

Es de subrayar que, conforme al procedimiento parlamentario y a la división de poderes en la formación y aprobación de las leyes, no puede proceder la afirmativa ficta, postura que fue adoptada por Manlio Fabio Beltrones, pues califica como una aberración jurídica adoptar este mecanismo. En minuta la Cámara de Diputados la facultad de promulgación de las leyes por el Congreso, si el Ejecutivo Federal no tuviese observaciones y rehusara hacerlo en un plazo de 30 días, de la misma manera en que con la iniciativa preferente el Congreso entonces no podría congelar las iniciativas del Ejecutivo, tampoco el Presidente de la República podría obtener y detener con el llamado veto de bolsillo la vigencia de leyes y Decretos del Legislativo, del Congreso<sup>152</sup>.

En el momento en que se desarrolló la reforma, no existía un mecanismo que obligara a los legisladores a darle curso a las iniciativas presidenciales, para poner

---

<sup>151</sup> Gaceta Parlamentaria, número 2902-II, martes 1 de diciembre de 2009.

<sup>152</sup> Fragmento de la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Presentada por el Senador Manlio Fabio Beltrones Rivera (PRI). Se turnó a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Reforma del Estado; y de Estudios Legislativos. Diario de los Debates, 23 de febrero de 2010.

en marcha el procedimiento legislativo dentro de sus etapas de análisis y discusión en comisiones, presentación de un proyecto de dictamen, lectura y discusión del mismo ante el pleno de la Cámara y su consecuente aprobación o rechazo.

De esta manera se definen con certeza en los temas de la agenda del Poder Ejecutivo Federal, para el conocimiento de la ciudadanía, transparentando el ejercicio del poder público en cuanto a esta atribución. De tal manera que se genera sistema de cooperación entre poderes, en donde el ejecutivo define con claridad cuáles son sus intereses prioritarios en el ejercicio de gobierno y el legislativo a participar indirectamente en la toma de decisiones parlamentarias vinculadas a dicho ejercicio de gobierno. Es un mecanismo que posibilita la toma de decisiones en las acciones de gobierno al obtener plenos instrumentos de legalidad y seguridad jurídicas, resolviendo temas de atención prioritaria para la sociedad.

*“En efecto, dado que el Presidente es el jefe político de la administración, dirige la política interna y exterior y maneja las finanzas, está en óptima situación para calibrar cuáles son las necesidades legislativas inmediatas”*<sup>153</sup>.

Lo cierto es, como lo define Carlos Colautti, que “la iniciativa preferente no significa una prevalencia ni dominio del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo, sino la colaboración institucional entre Poderes de la Unión, permite agilizar el trabajo del Congreso y su incidencia en la agenda relativa a los programas de gobierno y su atención prioritaria.”<sup>154</sup>

Debemos de resaltar de manera enfática que la iniciativa preferente dentro de la normativa mexicana vigente no limita, de modo alguno, las facultades del Congreso de modificar o rechazar en su totalidad las propuestas que presente el Ejecutivo, por el contrario, simplemente, incide en el plazo para el desahogo y resolución de las mismas<sup>155</sup>.

---

<sup>153</sup> COLAUTTI, Carlos, *Derecho constitucional*, 2a edición, Argentina, Editorial Universidad, año 1998, p. 171.

<sup>154</sup> *Idem*

<sup>155</sup> Ver: HERNÁNDEZ LICONA, Juan Manuel: La Iniciativa Preferente, en: *Quórum Legislativo*, 102, julio - septiembre 2010, pp. 231-266.



Lo más peculiar del contexto político de la iniciativa legislativa preferente es que sólo se ha utilizado en dos ocasiones. La primera fue la presentación de la reforma laboral durante el inicio de la LXII Legislatura 2012-2015, y otra para una reforma sobre los derechos de los niños en el inicio del segundo año del mismo Congreso. Esto quizá se puede atribuir a que políticamente resulta incorrecto que el propio Jefe del Ejecutivo presione al Congreso, debido al pasado histórico de la relación entre poderes. Es indispensable romper estos paradigmas para transitar hacia una vinculación entre poderes que permita sacar adelante los proyectos de ley presentados por el Gobierno, sin que esto represente una sumisión de un poder frente al otro.

## **1.5 La Iniciativa Legislativa del Gobierno en el constitucionalismo americano.**

Las constituciones latinoamericanas cuentan con un mismo referente originario, la Constitución de Cádiz de 1812. Además de ser el espacio geográfico más amplio con el mismo idioma, América Latina ha tenido varios factores que la une, hoy en día es la necesidad de consolidar una cultura de la legalidad basada en la democracia y en los principios constitucionales, que pasen de ser letra del texto constitucional a una realidad palpable por parte de sus sociedades.

La finalidad de abordar las normas constitucionales en América es para conocer las realidades paralelas y similitudes con respecto en la experiencia legislativa mexicana. En ese sentido, abordamos los ordenamientos jurídicos, para revisar los aspectos constitucionales de la iniciativa legislativa. Conocer a los protagonistas de dicha facultad y su preponderancia dentro del trámite legislativo, así como las diferencias entre el trato a los proyectos de ley del Poder Ejecutivo y las proposiciones de ley hechas por el legislador.

Cabe destacar que, en el continente, la figura presidencial despierta más interés por encima de la parlamentaria durante las elecciones, también es cierto que concentra poder en la norma y fuera de ella, hasta generar, en ocasiones, auténticos cacicazgos. Durante los últimos años se ha intentado lograr el equilibrio de poderes, a partir de adoptar mecanismo de control parlamentarios y de revisar cuáles son las atribuciones legislativas con las que cuenta el Ejecutivo Nacional, debido a que dentro del continente se han tenido antecedentes en la mayoría de las regiones se ha sufrido con regímenes dictatoriales durante distintos momentos. Por ello resulta es natural que la figura reforzada del presidente sea vista con cautela, sobre todo en asuntos que tiene que ver con la intervención del mandatario en la etapa de la creación de la norma dentro del Poder Legislativo. Por ello, es interesante conocer las herramientas con las que cuenta el Presidente en América, pues los matices en el sistema presidencial son tantos como países en el continente.

- Sujetos facultados para la iniciativa legislativa

Las normas constitucionales en América Latina son muy variadas respecto de los entes que cuentan con la atribución de presentar iniciativas legislativas, pero la coincidencia es que, de los países analizados, todos otorgan dicha atribución al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo.

El caso más peculiar en el continente es Brasil, debido a que el ordenamiento del país amazónico marca la diferencia entre la propuesta de modificación de la Constitución y de las leyes ordinarias. Posibilita a tres promotores para reformar la Constitución: Presidente de la Federación, a un tercio de los miembros de la Cámara de Representantes o el Senado, y a las Asambleas Legislativas de las Unidades de la Federación<sup>156</sup>.

En cuanto a las iniciativas legislativas que modifiquen las leyes complementarias y ordinarias se faculta, a los integrantes de la Cámara de Diputados, al Senado, al Presidente de la República, a la Corte Suprema, a las Cortes Superiores, a la Oficina del Procurador General y a los ciudadanos<sup>157</sup>.

El presidencialismo brasileño se ha configurado en razón del grado de separación de poderes existente en su sistema político, que se traduce en las facultades constitucionales otorgadas a cada rama de gobierno, como son los poderes legislativos del Ejecutivo o las funciones de control atribuidas al Congreso. Este modelo de distribución del poder político supone dificultades para llegar a acuerdos en escenarios de mayorías distintas entre los actores que detentan el Ejecutivo y el Congreso, por la tendencia de ambas ramas a expandir sus esferas de influencia en áreas de jurisdicción compartida o ahí donde la Constitución es ambigua en los límites precisos de su competencia y atributos<sup>158</sup>.

---

<sup>156</sup> Constitución de Brasil, artículo 60.

<sup>157</sup> *Ibíd*em, artículo 61.

<sup>158</sup> JIMÉNEZ BADILLO, Margarita y SOLANO RAMÍREZ, Gabino: “Tensiones en institucionales entre los poderes ejecutivo y legislativo de Brasil”, en: *América Latina Hoy*, 57, 2011, pág. 177.

Posiblemente el país con más número de entes facultados para presentar iniciativas legislativas es Perú. La Constitución faculta a un enorme número de entes, el Presidente de la República y los congresistas del sistema unicameral de Perú, tienen derecho de iniciativa en la formación de leyes. Además, se amplía esta atribución, en las materias que le son propias, a los otros poderes del Estado, las instituciones públicas autónomas, los municipios y los colegios profesionales<sup>159</sup>. Éste es de los pocos países, sino es que el único, que contempla la posibilidad de que el tercer nivel de gobierno -los ayuntamientos- sean promotores de las reformas legislativas, así como la prácticamente nula participación que tienen los colegios profesionales en la mayoría de los países en este ámbito. Asimismo, los ciudadanos pueden ejercer el derecho de iniciativa legislativa<sup>160</sup>.

Mientras que en Colombia la Carta Magna faculta la posibilidad de presentar iniciativas legislativas a un gran número de entes, entre ellos: Los miembros del Congreso Nacional, Cámara de Representantes y Senado, Gobierno Nacional y, para presentar propuestas relacionadas con sus funciones, la Corte Constitucional; el Consejo Superior de la Judicatura, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Nacional Electoral, el Procurador General de la Nación, el Contralor General de la República, además de contar con la figura de la iniciativa popular<sup>161</sup>.

En Costa Rica, la Constitución del país centroamericano contempla tres instituciones para poner en marcha el procedimiento legislativo: A los miembros de la Asamblea Legislativa, al Poder Ejecutivo, por medio de los ministros de Gobierno y la iniciativa popular, aunque limita a este último en los temas relacionados con las finanzas públicas<sup>162</sup>.

La Constitución Argentina recoge la posibilidad de que, en cualquiera de las Cámaras del Congreso, Senado o Cámara de Diputados, se presenten iniciativas

---

<sup>159</sup> Constitución de Perú, artículo 107.

<sup>160</sup> *Ibíd*em, artículo 31.

<sup>161</sup> Constitución de Colombia, artículos 154 al 156.

<sup>162</sup> Artículo 123 de la Constitución de Costa Rica.

legislativas. Señala que los miembros del Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo<sup>163</sup> cuentan con dicha potestad. Los legisladores pueden presentar iniciativas de manera individual o colectiva, siempre y cuando no exceda de quince firmas avalando la propuesta. El Presidente argentino -como gran parte de los poderes ejecutivos- participa en la formación de las leyes con arreglo a la Constitución, las promulga y hace publicar. Por otra parte, la misma Carta Magna en el capítulo segundo, de nuevos derechos y garantías, autoriza a los ciudadanos el derecho de iniciativa<sup>164</sup> para presentar proyectos de ley en la Cámara de Diputados.

En Chile<sup>165</sup> la normativa constitucional señala únicamente dos posibles proponentes de iniciativas legislativas: el Presidente de la República y los miembros del Poder Legislativo<sup>166</sup>. Al igual que en Uruguay, pues dos órganos del Estado cuentan con la posibilidad de presentar iniciativas legislativas: Los miembros de la Asamblea Nacional, es decir, los miembros de la Cámara de Representantes y Senado, y el Poder Ejecutivo por medio de sus ministros.<sup>167</sup> Es necesario destacar el papel que cumple el Consejo de Ministros dentro del ejecutivo uruguayo, pues a pesar de que el Presidente es elegido de manera directa en una elección acompañado del Vicepresidente, el Poder Ejecutivo se puede ver como un órgano colectivo, pues los ministros también fungen como vínculo dentro de las negociaciones legislativas, a tal grado que el Presidente puede cesar Ministros debido a que no cuentan con el respaldo parlamentario<sup>168</sup>.

---

<sup>163</sup> Artículo 77 de la Constitución Argentina: Las leyes pueden tener principio en cualquiera de las Cámaras del Congreso, por proyectos presentados por sus miembros o por el Poder Ejecutivo, salvo las excepciones que establece esta Constitución. (\*) Los proyectos de ley que modifiquen el régimen electoral y de partidos políticos deberán ser aprobados por mayoría absoluta del total de los miembros de las Cámaras.

<sup>164</sup> Artículo 39 de la Constitución Argentina.

<sup>165</sup> Sergio Toro analiza el comportamiento del Poder Legislativo ante las propuestas hechas por el Presidente, con la finalidad de conocer el comportamiento de los partidos políticos y sus coaliciones. TORO MAUREIRA, Sergio: Conducta legislativa ante las iniciativas del ejecutivo: unidad de los bloques políticos en Chile. En: Revista de Ciencia Política. Santiago, v. 27, n. 1, 2007. p. 23-41.

<sup>166</sup> Artículo 65 de la Constitución de Chile.

<sup>167</sup> Artículo 133 de la Constitución de Uruguay

<sup>168</sup> Artículo 143 de la Constitución de Uruguay

Lo cierto es que en Uruguay el Poder Ejecutivo es un órgano pluripersonal<sup>169</sup>, el Presidente cuenta con el Consejo de Ministros para el desempeño de sus funciones. Los Ministros son designados por el Presidente, pero la creación de los ministerios y de sus funciones es el primer acuerdo que establecen Presidente y la Asamblea Nacional.

En síntesis, se puede apreciar un amplio abanico de opciones en lo referente a los órganos facultados de presentar iniciativas legislativas en los Estados Latinoamericanos. Singularidades como la de Brasil que diferencia entre el tipo de reformas para brindar la atribución a los distintos sujetos facultados o el caso de Perú que, aunque en los temas de su competencia, se encuentran autorizados los ayuntamientos, entre otras diversas instituciones, a presentar reformas legales antes el Poder Legislativo.

Casos opuestos los de Uruguay<sup>170</sup> y Chile, que únicamente tienen la posibilidad de presentar iniciativas legislativas el Poder Legislativo y el Ejecutivo. En absolutamente todos los casos mencionados, el Poder Ejecutivo contaba con el derecho de presentar sus proyectos de ley ante el Poder Legislativo.

- La prioridad de la iniciativa legislativa Gubernamental

Dentro de la normativa latinoamericana la tramitación prioritaria de las iniciativas legislativas del Gobierno va ligada con la distinción que se pueda hacer en la norma sobre los proyectos de ley del Gobierno y las proposiciones de ley del resto de entes facultados, como sucede en la práctica parlamentaria española. Aunque es pertinente resaltar la figura de materias reservadas exclusivamente para el Poder Ejecutivo.

---

<sup>169</sup> Ver GROS ESPIELL, Héctor y ESTEVA GALLICCHIO, Eduardo: *Constituciones Iberoamericanas Uruguay*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2005, pág.173

<sup>170</sup> Para Daniel Chasqueti señala que en Uruguay el Ejecutivo mantiene una influencia dominante y cómo dicha autoridad obtiene y controla el poder de agenda. CHASQUETTI, Daniel: El Secreto del Éxito: Presidentes y cárteles legislativos en Uruguay (1995-2010), En: Revista. Uruguay de Ciencia Política, Montevideo, v. 20, n. 1, enero 2011. págs. 9-31

En Chile, existe la distinción de la procedencia de las iniciativas, el Presidente tiene una gran relevancia dentro de la formación de la ley, es participante fundamental en la labor legislativa. “Mensaje” es el nombre que define a los proyectos de ley que él remite a las Cámaras para su tramitación. Mientras que las propuestas de ley hechos por los legisladores se les denomina “Mociones”. Además, hay un matiz con el que la labor legislativa del ejecutivo se ve fortalecida, ese matiz es la iniciativa exclusiva<sup>171</sup> en los temas que tengan relación con la alteración de la división política o administrativa del país, o con la administración financiera o presupuestaria del Estado, incluyendo las modificaciones de la Ley de Presupuestos.

En Perú, el Reglamento del Congreso de la República señala la diferencia entre los proyectos de ley del gobierno y las propuestas de ley de los demás entes, aunque determina la igualdad entre las propuestas o proyectos de ley o de resolución legislativa, y las define como “instrumentos mediante los cuales se ejerce el derecho de iniciativa legislativa y se promueve el procedimiento legislativo”<sup>172</sup>. No existe ningún trato preferente hacia alguna de las iniciativas presentadas. Asunto diferente es que en la práctica parlamentaria pueda existir preferencia hacia las iniciativas del presidente por encima de las hechas por los demás sujetos.

En cuanto a la exclusividad del Gobierno para la iniciativa de presupuesto, los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar el gasto público salvo en lo que se refiere a su presupuesto. El Congreso no puede aprobar tributos con fines predeterminados, salvo por solicitud del Poder Ejecutivo. En cualquier caso, las leyes de índole tributaria, referidas a beneficio o exoneraciones, requieren previo informe del ministerio de economía y finanzas.<sup>173</sup>

En el caso de Argentina, tanto en la Constitución como en los reglamentos de la Cámara de Diputados y Senado, no se hace distinción entre un proyecto de ley del

---

<sup>171</sup> La supremacía de la iniciativa legislativa del Presidente de la República y sus orígenes esta desarrollados en: Arturo FERMANDOIS VÖHRINGER, Arturo y GARCÍA GARCÍA, José Francisco: “Las garantías constitucionales o que deban ser objeto de leyes orgánicas constitucionales”, en *Revista Chilena de Derecho*, vol 36, N°2, 2009, pp. 281-311.

<sup>172</sup> Artículo 67 del Reglamento del Congreso de la República del Perú

<sup>173</sup> Artículo 79 de la Constitución del Perú.

Gobierno y una proposición de ley de los integrantes de las Cámaras. Tienen la misma preponderancia, pues, al momento de la realización del trámite legislativo, los reglamentos no hacen referencia a ninguna preferencia de unas u otras propuestas. Lo cierto es que ni en la Constitución ni en los reglamentos de ambas cámaras, aparece una referencia al trato preeminente hacia los proyectos presentados por el Ejecutivo de la Nación.

En Brasil no existe la distinción entre las iniciativas legislativas de los diversos entes. En ninguna parte de la normativa se especifica una diferenciación de las iniciativas hechas por el Ejecutivo y las hechas por los demás entes facultados para ejercer dicha potestad, salvo la peculiaridad antes mencionada, y aunque existe un amplio abanico de entes facultados para presentar iniciativas, la propia norma suprema determina que el Presidente tiene la exclusividad de legislar en lo relativo a las Fuerzas Armadas, cargos públicos, impuestos y asuntos presupuestarios, estructuración Ministerial, entre otras<sup>174</sup>.

En Colombia no hace distinción procedimental entre las iniciativas presentadas por los miembros del Congreso ni las instituciones señaladas dentro de la Constitución. El único caso en el que se determina un trato preferente es cuando la normativa constitucional señala que el Congreso dará prioridad al trámite de los proyectos de ley aprobatorios de los tratados sobre derechos humanos que sean sometidos a su consideración por el Gobierno<sup>175</sup>.

---

<sup>174</sup> Artículo 61 de la Constitución de Brasil: La iniciativa exclusiva de las leyes Presidente: el número de las Fuerzas Armadas; control de la creación de puestos de trabajo, funciones o cargos públicos en el gobierno local o directa y aumentos en sus salarios; la administración de los servicios administrativos y judiciales organización, impuestos y asuntos presupuestarios, públicos y personales de los territorios; los funcionarios de la Unión y de los territorios, su estatuto legal, cita para oficinas, la tenencia y la retirada de la reforma civiles, militares y traslado a la inactividad; los funcionarios de la Unión y de los territorios, su estatuto legal, cita para oficinas, la tenencia y la jubilación; d) la organización de la acusación y la Unión defensor público, así como las normas generales para la organización del Ministerio Público y el Defensor Público de los estados, el Distrito Federal y los territorios; la creación, estructuración y atribuciones de los Ministerios y organismos de la administración pública. e) creación y supresión de los Ministerios y organismos de la administración pública, con sujeción a lo dispuesto en el art. 84, f) Fuerzas Armadas Militares, su estatuto jurídico, cita para oficinas, promociones, la tenencia, la compensación, la jubilación y la transferencia a la reserva.

<sup>175</sup> Artículo 164 de la Constitución de Colombia.



En cuanto a la exclusividad de materias, el Gobierno colombiano, de acuerdo a la Ley Quinta de 1992 relativa al Reglamento del Congreso, tiene la exclusividad de proponer reformas en lo referente al Plan Nacional de Desarrollo y de Inversiones Públicas, Estructura de la administración nacional y lo relativo a los Ministerios, así como todo lo relativo a la administración pública.<sup>176</sup> Otro de los aspectos interesantes de la legislación en Colombia es la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo, el cual debe ser aprobado por el Congreso a propuesta del Presidente. Para su elaboración existe un Consejo Nacional de Planeación integrado por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales. El consejo tendrá carácter consultivo y servirá de foro para la discusión del Plan Nacional de Desarrollo.<sup>177</sup>

Para Javier Duque Daza, el presidente colombiano no es tan fuerte como se piensa<sup>178</sup>, aun cuando cuenta con mecanismos legislativos que lo fortalecen, se encuentra sujeto a diversas presiones de los distintos sectores y completamente obligado a negociar, pues no puede gobernar solo y menos con una necesidad de formar coaliciones de gobierno que le permitan sacar adelante sus políticas a través de los proyectos de iniciativa remitidos a las Cámaras.

Por su parte, Costa Rica cuenta con un Congreso unicameral, que determina en su Reglamento de la Asamblea Legislativa, que la presentación de iniciativas es de igual manera para los miembros del Congreso y para el Gobierno; deben venir firmadas por los proponentes, con la singularidad de que los proyectos del Presidente deben de tener la rúbrica del Ministro del ramo<sup>179</sup>.

No existe ninguna atribución para el Presidente de la Republica que le permita tener alguna función legislativa. La propia Constitución delimita una separación de poderes y funciones estrictas. No se cuenta con un trámite preferente para las iniciativas del Presidente, ni el sistema está dotado de mecanismos que permitan

---

<sup>176</sup> Artículo 142 del Reglamento del Congreso de Colombia.

<sup>177</sup> Artículos 339-344 de la Constitución de Colombia.

<sup>178</sup> Ver DUQUE DAZA, Javier: ¿Presidentes legislando? “Las facultades legislativas en el presidencialismo colombiano 1991-2014”, en: *Revista de Estudios Socio-Jurídicos*, Bogotá (Colombia), enero-junio de 2015, en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4896271>

<sup>179</sup> Artículo 113 del Reglamento de la Asamblea de Corta Rica.

cierta participación del Poder Ejecutivo en la agenda legislativa. Herramientas como trámite de urgencia o los Decretos Ley son excluidos del cuerpo normativo del país.

El único acercamiento directo entre poderes, fuera de la tramitación de proyectos de leyes y acuerdos, es el informe que rinde el Jefe del Ejecutivo ante la Asamblea al iniciar el periodo de sesiones y en las comparecencias de los Ministros.

Prácticamente la única potestad legislativa es la de la presentación del Proyecto de Presupuestos<sup>180</sup>, pues el resto de la interacción entre Gobierno y Asamblea pasa más por el control parlamentario, como las Comisiones de Investigación o la interpelación y la censura a los Ministros<sup>181</sup>.

#### ▪ Trámite de Urgencia

La tramitación de urgencia, de igual manera, tiene diferentes modalidades a lo largo del continente americano, no hay un parámetro que determine cuáles son las características de éste trámite parlamentario. Lo cierto es que sí es un instrumento generalizado dentro de la normativa parlamentaria.

Ejemplo de esto es Argentina, en el Reglamento del Senado<sup>182</sup>, señala que por los dos tercios de los miembros presentes la preferencia a otorgar a los proyectos remitidos por el Poder Ejecutivo con carácter de urgente después de ser enunciados, determinando en su caso el plazo que se otorgue a las comisiones a que se destinen para que produzcan dictamen.

En Brasil únicamente se permite al Presidente solicitar la tramitación de urgencia de sus iniciativas, las cuales deberán ser discutidas dentro del plazo de 45 días, de lo contrario serán incluidas en el orden del día para su votación. Se debe de hacer

---

<sup>180</sup> Artículo 140 de la Constitución de Costa Rica

<sup>181</sup> Ver HERNÁNDEZ VALLE, Rubén: *Constituciones Iberoamericanas Costa Rica*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2005, pág.94.

<sup>182</sup> Reglamento del Senado de Argentina, artículo 138

hincapié que el procedimiento legislativo especial de las reformas legislativas presentadas por parte del Gobierno, se especifica que la iniciativa del Presidente de la República, la Corte Suprema y de los tribunales federales comenzará en la Cámara de Representantes.

En Chile la Constitución y Ley Orgánica del Congreso Nacional posibilita al Presidente con la herramienta de la “Urgencia”<sup>183</sup>. El Presidente de la República tiene la opción de solicitar el trámite de un proyecto al presidente de Cámara. Hay tres tipos de urgencias, simple urgencia, en donde su discusión y votación en la Cámara requerida deberán quedar terminadas en el plazo de treinta días, la suma urgencia, ese plazo será de quince días, y la discusión inmediata, será de seis días<sup>184</sup>.

Esta herramienta permite al Presidente hacer énfasis en los temas de su interés que quiere que salgan adelante en las discusiones parlamentarias. Es un mecanismo que, sin invadir la esfera de competencia de las Cámaras, le permite de manera indirecta ser factor dentro de la agenda legislativa, por lo tanto, no está sujeto a los temas que definan los propios legisladores, sino que es él quien determina cuales son los asuntos de mayor interés para la administración.

En Colombia, entre los instrumentos legislativos que favorecen al Ejecutivo, está el “trámite de urgencia”<sup>185</sup>, se realiza mediante la solicitud del Presidente para cualquier proyecto de ley presentado ante las Cámaras. En tal caso, la respectiva cámara deberá decidir sobre el mismo dentro del plazo de treinta días, incluso, una vez solicitado, se puede volver a manifestar la premura para su votación a tal grado de que el proyecto tenga preferencia y sea parte del orden del día de la cámara o comisión en donde se encuentre en trámite.

En Uruguay existe el mecanismo, la declaratoria de urgencia<sup>186</sup> es el trámite parlamentario especial que permite al Jefe del Ejecutivo colocar dentro de la

---

<sup>183</sup> Constitución de Chile, artículo 71.

<sup>184</sup> Ibídem, artículo 72.

<sup>185</sup> Constitución de Colombia, artículo 163.

<sup>186</sup> Constitución de Uruguay, artículo 168.

agenda legislativa los temas de su interés, lo que tiene como consecuencia que la primera cámara a la que fue remitido el proyecto cuenta con cuarenta y cinco días para ser dictaminada y la segunda, con treinta, con la salvedad de que el Poder Ejecutivo no podrá enviar a la Asamblea General más de un proyecto de ley con declaratoria de urgente consideración simultáneamente, ni enviar un nuevo proyecto en tales condiciones mientras estén corriendo los plazos para la consideración legislativa de otro anteriormente enviado

- La atribución del Decreto Ley

En Argentina, dentro de las facultades constitucionales relativas a las cuestiones legislativas, con las que cuenta el Presidente, se encuentra la posibilidad del Decreto-ley. Afirma Néstor Pedro Sagüés<sup>187</sup> que, con una mala técnica legislativa, la norma suprema argentina señala que, en ningún caso y bajo pena de nulidad absoluta, el ejecutivo podrá dictar normas de carácter legislativo, situación que se contradice, pues en el renglón posterior, abre la posibilidad de que en circunstancias excepcionales, el trámite legislativo ordinario previsto en la norma se imposibilita, en ese caso se autoriza la expedición de decretos de necesidad y urgencia<sup>188</sup>.

En Brasil, también se abre la posibilidad de que, en caso de importancia y urgencia, el Presidente de la República podrá adoptar medidas provisionales con fuerza de ley y los someterá inmediatamente al Congreso Nacional. La tendencia de legislar mediante los decretos de medidas provisionales ha venido disminuyendo. El proceso de producción legislativa tiende, por tanto, a disminuir el papel proactivo del Ejecutivo, al menos por esta vía de decreto, dado que sus recursos de

---

<sup>187</sup> SAGÜÉS, Néstor Pedro: *Constituciones Iberoamericanas. Argentina*, UNAM, México, 2005, en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2113/2.pdf>

<sup>188</sup> Constitución de Argentina, artículo 99.3.

aprobación de agenda los ha encontrado en las coaliciones tanto legislativas como de gobierno<sup>189</sup>.

En Chile, la Constitución permite que el Presidente pueda solicitar autorización al Congreso Nacional para dictar disposiciones con fuerza de ley<sup>190</sup> durante un plazo no superior a un año sobre materias que correspondan al dominio de la ley. La ley, que otorgue la referida autorización, señalará las materias precisas sobre las que recaerá la delegación y podrá establecer o determinar las limitaciones, restricciones y formalidades que se estimen convenientes, excluyendo las garantías constitucionales o que deban ser objeto de leyes orgánicas constitucionales<sup>191</sup>.

En Colombia, para darle fortaleza al Presidente<sup>192</sup> en ocasiones de emergencia, la norma constitucional permite que pueda expedir normas con fuerza de ley, previa aprobación de las ambas Cámaras por mayoría absoluta. Con la limitante de que dicha potestad no podrá utilizarse para expedir códigos, leyes estatutarias, orgánicas, ni crear los servicios administrativos y técnicos de las cámaras, ni para decretar impuestos.

En Perú la Constitución permite al Congreso delegar en el Poder Ejecutivo la potestad de emitir decretos legislativos en una materia específica y por un lapso determinado. El Congreso cuenta con el control de cada decreto legislativo debido a que el Presidente debe dar cuenta de cada uno de los decretos emitidos<sup>193</sup>.

En países como Costa Rica y Uruguay, la figura del Decreto-Ley no se encuentra establecida dentro del marco normativo.

---

<sup>189</sup> JIMÉNEZ BADILLO, Margarita y SOLANO RAMÍREZ, Gabino: “Tensiones en institucionales entre los poderes ejecutivo y legislativo de Brasil”, op.cit. pág. 197.

<sup>190</sup> Artículo 64 de la Constitución de Chile

<sup>191</sup> OLGUÍN ACUÑA, Christian: “La función fiscalizadora de la Cámara de Diputados de Chile”, en: Estado Gobierno, Gestión Pública, Revista Chilena de Administración Pública. Vol. II, Nº 5, 2004, pp. 73-88.

<sup>192</sup> Ver Sierra Porto, Humberto: *Concepto y tipos de leyes en la Constitución colombiana*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1998.

<sup>193</sup> Artículo 104 de la Constitución del Perú

- Estados Unidos de América

La Constitución de 1787 da origen al sistema de *checks and balances* de las funciones del poder dentro de Estados Unidos. Sabemos que el régimen presidencial norteamericano fue el modelo para el resto del continente pero, con el paso del tiempo y de las circunstancias regionales, la evolución del sistema fue diferente.

El poder del Presidente estadounidense ha ido más allá de lo que en un principio los padres fundadores pensaron, sobre todo si cuenta con una mayoría que respalde su labor desde el Capitolio. Además de la gran relevancia que brinda el significado de ser el Presidente del país con un papel de primera instancia en el sistema internacional. Por ello, Rossiter<sup>194</sup> afirma que la presidencia tiene además una serie de poderes que van más allá de la Constitución. Entre estos se encuentran: jefe de su partido político, administrador de la crisis, voz del pueblo, gerente de la prosperidad, líder moral y líder del mundo<sup>195</sup>.

Los *checks and balances* son una constante entre los poderes constitucionales, la fortaleza de la presidencia se ve contrarrestada con la absoluta posibilidad de legislar por parte del Congreso, pero al mismo tiempo lo dotan de una carga de responsabilidades extremas, para las cuales sus prerrogativas constitucionales pueden verse rebasadas.

Si bien el análisis del poder presidencial ha dominado las perspectivas académicas sobre la presidencia, ya que revela mucho sobre la génesis del ejecutivo, su alcance explicativo es limitado, ya que ofrece una visión un tanto pasiva de su objeto de estudio al quedarse corto en explicar cuál es la dinámica con la que un Presidente

---

<sup>194</sup> ROSSITER, Clinton: *The American Presidency*, 5ed. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1987. Pág 5.

<sup>195</sup> Debido a la gran trascendencia que Estados Unidos tiene en México, siempre hay constantes estudios sobre el país del norte, desde su aspecto histórico, político, económico y social. Ejemplo de ello es la compilación hecha por FERNÁNDEZ de CASTRO, Rafael y BLACKMORE, Hazel: *¿Qué es Estados Unidos?*, Fondo de Cultura Económica, México, 2009.

tiene que lidiar todos los días a la hora de salir de su oficina y tratar de activar y usar los poderes que le otorga la Constitución.

La Constitución norteamericana define las atribuciones del Presidente, las mismas que se pueden englobar en las funciones de: Jefe del Estado, comandante en jefe, jefe del ejecutivo, jefe diplomático y jefe legislativo. En ese tenor el Presidente cuenta con la posibilidad de presentar una iniciativa de ley<sup>196</sup> de manera indirecta, a través de los legisladores de su partido, para poder hacer llegar las propuestas al Congreso y éstas sean discutidas. En Estados Unidos, en contraposición con el resto de América, el proceso legislativo es mucho más complejo, es un largo proceso de negociaciones<sup>197</sup> con los demás legisladores, los grupos de interés y toda persona a la que afecte o beneficie la norma.

Cada una de las iniciativas legislativas son sometidas a negociación con los demás congresistas, el legislador conoce cuáles son las bases de su propuesta y qué modificaciones pueden ser admitidas sin que sea eliminada su esencia original, debido a que cada congresista tiene diferentes intereses y buscará modificarla y hacer cambios que lo benefician, bajo la máxima de “All politics is local”. El proyecto avanza en medida de que el legislador acceda incorporar esos intereses de los demás, de lo contrario los demás legisladores puede poner en riesgo su aprobación.

“Por ello al estudiar el procedimiento formal por el cual un proyecto legislativo se convierte en ley, no se debe de olvidar que éste no es un proceso mecánico y automático, sino dinámico e impredecible, cuyo resultado depende tanto de los intereses de la opinión pública nacional como poder de los jugadores que entran y salen del tablero en la negociación de cada iniciativa de ley”<sup>198</sup>.

Como se mencionó previamente, “toda política es local”. Los partidos son meras plataformas para los candidatos, no existe una obligación directa por la que el

---

<sup>196</sup> Ver AGUIRRE, Pedro: *Sistemas Políticos Electorales Contemporáneos: Estados Unidos*, Instituto Federal Electoral, México, 2001.

<sup>197</sup> GONZÁLEZ SAIFFE, Fernando: “El Poder Legislativo”, en *¿Qué es Estado Unidos?*, op.cit

<sup>198</sup> *Ibidem*, pág 170.

legislador tenga que responder al partido, por tanto, cada congresista responde a sus intereses y por verse beneficiado por el electorado. Así es como la negociación se hace más compleja, pues las votaciones no son el bloque de partido, sino de intereses individuales.

La otra gran fortaleza por parte del Presidente es el derecho al veto, lo que le permite tener un filtro de la legislación que está por aprobar, de esta manera se vuelve factor dentro del procedimiento legislativo<sup>199</sup>. Aunque el veto puede ser superado con los dos tercios de cada una de las cámaras.

---

<sup>199</sup> Sarmiento Méndez, Xosé Antón: Las relaciones entre poder legislativo y poder ejecutivo en Estados Unidos. En:  
[https://www.academia.edu/4697066/Las\\_relaciones\\_entre\\_poder\\_legislativo\\_y\\_poder\\_ejecutivo](https://www.academia.edu/4697066/Las_relaciones_entre_poder_legislativo_y_poder_ejecutivo)



## 1.6 La iniciativa legislativa en el sistema parlamentario español

Este acercamiento a la iniciativa legislativa española<sup>200</sup>, tiene como finalidad el breve análisis de sus características, la forma de elaboración y de su tramitación, no se pretende hacer una comparativa con la iniciativa legislativa mexicana en un sistema presidencial, sino un acercamiento con miras a una posible adopción de éstas particularidades. Características como la facultad de la iniciativa legislativa del Gobierno, por un órgano colegiado, como lo es el Consejo de Ministros; la prioridad en la tramitación de las leyes propuestas ante el parlamento, la tramitación urgencia y la figura del decreto ley, son los puntos a destacar.

Por principio de cuentas, el fundamento constitucional de la iniciativa legislativa, dentro del sistema parlamentario español, se encuentra en el artículo 87. Éste define que el Gobierno, el Congreso de los Diputados, el Senado, las Comunidades Autónomas y los ciudadanos son los entes facultados para presentar iniciativas legislativas, aunque cada uno con distintas características y requisitos para su tramitación<sup>201</sup>.

Como lo menciona Carlos Gutiérrez Vicén, la Constitución reconoce el papel de *primus movens* del Gobierno en un sistema parlamentario, circunstancia habitual dentro del modelo correspondiente a un sistema parlamentario<sup>202</sup>. En ese sentido y para fortalecer este concepto, Miguel Herrero señala que el gobierno necesita el

---

<sup>200</sup> Se profundizar en la iniciativa legislativa se puede consultar: GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad. La iniciativa legislativa del Gobierno. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000.; MERINO MERCHÁN, José Fernando: *La iniciativa de ley parlamentaria*, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1982.; Punset, Ramón: La iniciativa legislativa en el ordenamiento español, en *Revista de derecho político* - N.14, 1982, p.57-78.; LUCAS VERDÚ, Pablo: “La iniciativa legislativa”, en: Nueva Enciclopedia Jurídica, Tomo XII, Barcelona, 1977, págs. 623-627.

<sup>201</sup> Constitución española, Artículo 87: 1. La iniciativa legislativa corresponde al Gobierno, al Congreso y al Senado, de acuerdo con la Constitución y los Reglamentos de las Cámaras. 2. Las Asambleas de las Comunidades Autónomas podrán solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley o remitir a la Mesa del Congreso una proposición de ley, delegando ante dicha Cámara un máximo de tres miembros de la Asamblea encargados de su defensa. 3 Una ley orgánica regulará las formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley. En todo caso se exigirán no menos de 500.000 firmas acreditadas. No procederá dicha iniciativa en materias propias de ley orgánica, tributarias o de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia.

<sup>202</sup> GUTIÉRREZ VICEN, Carlos: Sinopsis del art. 87 de la Constitución Española, Actualizada por Galindo Elola-Olaso, Fernando, en: <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/index.htm>.

peso primordial en el ejercicio del derecho de iniciativa, de lo contrario la tarea del gobierno se vería limitada, pues es eje fundamental en la dirección política del Estado, principio consagrado en el artículo 97 de la Constitución española<sup>203</sup>.

Piedad García-Escudero indica que la iniciativa legislativa del Gobierno “no es sólo un poder, sino también un deber, con una correlativa responsabilidad, al menos política, de poner en marcha el programa presentado a la Cámara y para el cumplimiento le fue entregada la confianza”. Asimismo, la misma autora señala que la iniciativa es un acto típico *indirizzo* político: “gobernar es elegir fines”, de tal manera que se busca que los principales factores determinan la realización del programa político gubernativo<sup>204</sup>. Además, define a las leyes como el instrumento para la dirección de la política interior<sup>205</sup>.

Manuel Aragón va al origen de los proyectos de ley, menciona que éstos están precedidos de las propuestas de iniciativa emanadas de los Ministerios<sup>206</sup>, que son los órganos con capacidad de proponer al Gobierno que sea adoptada dicha propuesta para ser presentada como proyecto de ley.

El mismo autor señala que la normativa española, mediante leyes y en otras ocasiones por reglamentos, se prevé la capacidad de determinados órganos de informar los anteproyectos de ley, con un gran número de requisitos para la fase de elaboración de la propuesta, y ejemplifica con los informes del Consejo de Estado, el informe de los demás Ministerios, el informe y a veces el impulso de la Comisión General de Codificación, la intervención (hay que entender también que a título informativo) de otros órganos ajenos al Gobierno mismo, varios de ellos serán abordados dentro del Capítulo segundo de este trabajo<sup>207</sup>.

---

<sup>203</sup> HERRERO LERA, Miguel: “Comentario al artículo 87: iniciativa legislativa” “Comentario al artículo 87: iniciativa legislativa” en: Comentarios a la Constitución española de 1978, Dirigidos por O. Alzaga Villaamil, 2da edición, tomo VII, Edersa, Congreso de los Diputados, Madrid, 1998. pág. 219.

<sup>204</sup> GARCÍA-ESCUDEO MÁRQUEZ, Piedad. La iniciativa legislativa del Gobierno. *op. cit.* pág. 48.

<sup>205</sup> *Ibíd.* 127.

<sup>206</sup> ARAGÓN REYES, Manuel: La iniciativa legislativa, en: *Revista española de derecho constitucional*, Año nº 6, Nº 16, 1986, págs. 295.

<sup>207</sup> *Ibíd.*

Lo cierto es que el Gobierno, promotor de los proyectos de ley, es un órgano colegiado materializado en el Consejo de Ministros, el mismo que decreta la política nacional, asegura la aplicación de las leyes, ejerce la potestad reglamentaria y asiste de modo permanente al Jefe del Estado en los asuntos políticos y administrativos<sup>208</sup>.

Dentro de la normativa española, el Consejo de Ministros<sup>209</sup> cuenta con la facultad de aprobar los proyectos de ley y su remisión al Congreso de los Diputados o, en su caso, al Senado, el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, los Reales Decretos-Leyes y los Reales Decretos Legislativos<sup>210</sup>.

Para homogenizar la presentación de anteproyectos por parte de los Ministerios, el Consejo de Ministros, mediante la Resolución de 28 de julio de 2005<sup>211</sup>, aprueba las Directrices de técnica normativa, de acuerdo con texto publicado, se busca obtener un mayor nivel de acercamiento al principio constitucional de seguridad jurídica, a través de la mejora de la calidad técnica y lingüística de todas las normas de origen gubernamental con la estandarización y normalización de los textos de las disposiciones. Es una herramienta que consiste en elaborar las disposiciones con una sistemática uniforme y ayuda a utilizar un lenguaje correcto, de modo que puedan ser mejor comprendidas por los ciudadanos.

Pablo de Miguel menciona que el hecho de que su existencia o inexistencia el Consejo de Ministros, dependa de la forma política de Gobierno. Plantea el ejemplo de los regímenes presidenciales, en los que los Secretarios de Estado no constituyen un órgano colegiado independiente, por el contrario, define que su misión es asegurar el acierto de las decisiones del Jefe del Ejecutivo. El Consejo

---

<sup>208</sup> Artículo 22, Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

<sup>209</sup> Para profundizar en el Consejo de Ministros se puede consultar desde sus orígenes: ESCUDERO, José Antonio: *Los Orígenes del Consejo de Ministro en España*, Editorial Complutense, Madrid, 2001.; Sánchez-Arcilla Bernal, José: "Consejo Privado" y "Consejo de Ministros": notas para el estudio de los orígenes del consejo de ministros en España, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, Nº. 71, 1984-1985, págs. 251-308;

<sup>210</sup> Artículo 5, Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno

<sup>211</sup> Boletín Oficial del Estado, Número 180, 29 de julio de 2005.

de Ministros, Gobierno, Gabinete o Ministerio, cualquiera que sea la denominación que reciba, es una institución propia de sistemas parlamentarios<sup>212</sup>.

Piedad García-Escudero señala que la atribución de la iniciativa legislativa consagrada en la Constitución, otorga la facultad al Gobierno en su conjunto y no al Presidente de Gobierno, lo que supone la exclusión tanto de la iniciativa del Presidente del Gobierno como la iniciativa individual de los Ministros, en congruencia con la responsabilidad que establece el artículo 108 de la Constitución<sup>213</sup>.

Además de contar con el respaldo del Gobierno en su conjunto, y no de un individuo en lo particular, la iniciativa legislativa gubernamental cuenta con la atribución constitucional de tener prioridad en la tramitación<sup>214</sup>. Para esto, dentro de la Constitución española queda enfatizada la diferencia entre las propuestas de ley, término asignado a las iniciativas legislativas presentadas por las Cortes Generales, las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas o de la iniciativa legislativa popular y los proyectos de ley, que define las iniciativas legislativas presentadas por el Gobierno. Bajo estos términos, se declara que éste último tipo de iniciativa, la gubernamental, tiene prioridad sobre las demás iniciativas sin que impida de los demás entes facultados puedan tramitar sus propuestas antes las Cortes Generales.

Miguel Herrero<sup>215</sup> señala que, después de lo postguerra, ha existido una transformación en la actividad parlamentaria, el Gobierno es quien ejerce la función legislativa en coordinación con la mayoría parlamentaria, situación que

---

<sup>212</sup> GARCÍA, Pablo de Miguel: “Reuniones y acuerdos del Consejo de Ministros”, en: *Revista de Administración Pública*, Nº 83, 1977.

<sup>213</sup> GARCÍA-ESCUDEO MÁRQUEZ, Piedad. La iniciativa legislativa del Gobierno. *op. cit.* pág. 128.

<sup>214</sup> Artículo 89 de Constitución Española: 1. La tramitación de las proposiciones de ley se regulará por los Reglamentos de las Cámaras, sin que la prioridad debida a los proyectos de ley impida el ejercicio de la iniciativa legislativa en los términos regulados por el artículo 87. 2. Las proposiciones de ley que, de acuerdo con el artículo 87, tome en consideración el Senado, se remitirán al Congreso para su trámite en éste como tal proposición.

<sup>215</sup> HERRERO LERA, Miguel: “Comentario al artículo 87: iniciativa legislativa”. *op.cit.*

otorga al Gobierno un protagonismo preponderante en el impulso y desarrollo de los programas legislativos.

La fusión entre la mayoría parlamentaria y el Gobierno se podría percibir como una relativa confusión de poderes; lo cierto es que, aunque el Gobierno es el órgano que determina la dirección y las acciones a ser emprendidas, éste no existiría sin el apoyo del Parlamento. Hay un órgano que labora y aprueba las normas generales del Estado a partir y en estrecha dependencia del gobierno. Además de que resto del parlamento ejerce las funciones de control.

Dentro de la configuración constitucional española se favorece que esta situación prevalezca, de igual manera en los reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado, han venido consolidar la prioridad de los proyectos de ley en el proceso legislativo<sup>216</sup>. De manera constitucional, tanto el Gobierno, como las Cortes Generales, el Congreso de los Diputados y el Senado, se sitúan en el mismo plano, en cuanto al poder de iniciativa, la diferencia no se sitúa dentro de la titularidad si no en el ejercicio y actuación de este derecho.

De manera contundente se busca en la práctica parlamentaria, el principio de prioridad debido a los proyectos de ley<sup>217</sup> sobre el ejercicio de las iniciativas de los demás entes facultados, debido a que la luz de estos preceptos se encuadrada en la iniciativa legislativa en el marco de su relación de confianza del gobierno respecto con la mayoría parlamentaria ya no resulta forzado concluir que la iniciativa gubernamental se ve sujeta a menos límites materiales.

Entre las diferentes argumentaciones sobre las razones de la prioridad gubernamental en las iniciativas legislativas, se mencionan que debido a sus funciones el Poder Legislativo no cuenta con la información y los medios técnicos necesarios para afrontar la preparación de complejos textos legislativos que exige una sociedad avanzada. La misma situación sobre el Poder Ejecutivo, debido a sus

---

<sup>216</sup> MERINO MERCHÁN, José Fernando: "Significado general de la iniciativa parlamentaria, en: Revista de las Cortes Generales, número 11, segundo cuatrimestre, 1987.

<sup>217</sup> SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso: "artículo 87", en: Comentarios en la Constitución artículo 87, obra colectiva dirigida por Garrido Falla, 2ª edición, Civitas, Madrid 1985.

funciones y sus medios técnicos, es posible que aborde de una mejor manera la elaboración de las iniciativas legislativas, pues tiene el aparato burocrático, que cuenta con la información de su engrosada estructura, conocedora de las necesidades sociales que pueden ser respondidas mediante reformas legislativas.

En cuanto a la reglamentación de este principio, dentro del Congreso de los Diputados, no se menciona, aunque se da por hecho que las iniciativas legislativas del Gobierno cuentan con prioridad por el mandato constitucional. Por su parte, en el reglamento del Senado español, se recoge dentro del artículo 105: "*Los proyectos del Gobierno recibirán tramitación prioritaria sobre las proposiciones de ley*".

Como menciona Carlos Gutiérrez Vicén, "*la virtualidad de este principio es difícil de ponderar en la medida en que la ordenación de los trabajos de las Cámaras, y en especial los legislativos, depende de un voluntarismo, en no pocas ocasiones ajeno a ellas, y conformado con arreglo a criterios políticos de oportunidad. Sólo en una situación de excesiva acumulación de iniciativas pendientes, o de coincidencia de las mismas, cabe pensar que la tramitación de una proposición de ley deba ceder su lugar a la de un proyecto de ley. En todo caso, por mandato constitucional, esta prioridad no podrá imponerse de tal modo que se evite finalmente el debate de las proposiciones de ley*"<sup>218</sup>.

Aunque, por otra parte, Piedad García-Escudero afirma que la prioridad de la tramitación parlamentaria en los proyectos de ley<sup>219</sup> va de la mano con la mayoría que sostiene al propio Gobierno, pues este último es "la guía de la mayoría", lo genera que todo aquel proyecto de ley presentado por el Consejo de Ministros obtendrá la aprobación del parlamento.

Asimismo, la letrada de las Cortes señala que factores como la presunción de la viabilidad de los proyectos de ley, la inclusión en el orden del día de los mismos y

---

<sup>218</sup> GUTIÉRREZ VICÉN, Carlos: "Sinopsis del artículo 88 de la Constitución Española", actualizada por Galindo Elola-Olaso, Fernando, en:

<http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=89&tipo=2>

<sup>219</sup> GARCÍA-ESCUDEO MÁRQUEZ, Piedad: "La prioridad en la tramitación parlamentaria de los proyectos de ley", en: Teoría y Realidad Constitucional, núm 3, 1er semestre 1999, pag.127.

la agilización del procedimiento a través de la declaración de urgencia, son factores que respaldan a la iniciativa del gobierno.

La posibilidad de atribuir a ciertos proyectos la calidad de urgentes por el Gobierno y por el Congreso de los Diputados, se encuentra dentro de la misma Carta Magna española, pues dentro del artículo 90.3 en el que se especifica que los proyectos declarados urgentes por el Gobierno o por el Congreso de los Diputados deberán de ser tramitados por el Senado en menos de veinte días naturales.

Para la contratación de los hechos como facultad del gobierno para activar la inclusión en el orden del día de los proyectos, su capacidad para instalar la tramitación de un proyecto por ordenamiento de urgencia, la aceptación en primer instancia del proyecto del ley remitido en la mesa del congreso para ser tramitado, Las reservas de iniciativa a favor del gobierno establecidas por la constitución llega a la conclusión de que la iniciativa legislativa del gobierno ocupó una posición preminente sobre la otra clase de iniciativas y se puede añadir además su capacidad de condicionar el ejercicio de la misma por otros titulares.

Es pertinente mencionar que el Tribunal Constitucional ha visto un asunto referente a la declaración de urgencia en la tramitación de los proyectos de ley, conflicto entre órganos constitucionales del Estado núm. 4476/95, promovido por el Gobierno contra el Senado, en relación con el Acuerdo de la Mesa de dicha Cámara, de 29 de noviembre de 1995, de no admitir a trámite la declaración de urgencia del Gobierno relativa a la tramitación del Proyecto.

De acuerdo con sus facultades constitucionales de órgano emisor de los proyectos de ley, el Consejo de Ministros, solicitó a las Cortes Generales la tramitación por el procedimiento de urgencia del Proyecto de Ley Orgánica sobre regulación de la interrupción voluntaria del embarazo y de los Proyectos de Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa y de asistencia jurídica gratuita. En la reunión del día 24 de noviembre de 1995, el Consejo de Ministros concertó definir como urgente la tramitación en el Senado del Proyecto de Ley Orgánica sobre regulación de la interrupción voluntaria del embarazo.

Por su parte, la Mesa del Senado, en su sesión de 29 de noviembre de 1995, determinó negar la declaración de urgencia del Gobierno para la tramitación del Proyecto de Ley Orgánica, bajo el argumento de que el Gobierno carece de competencia para declarar la urgencia de dicho Proyecto de Ley en este momento procedimental.

El Gobierno argumentó que la causa de la controversia competencial radica en una divergencia interpretativa en relación con los arts. 90.3 Constitución Española y 133.1 del Reglamento del Senado, de la que resulta que el Senado se atribuye una competencia constitucional que pertenece al Gobierno. Se especificó que, aunque el proyecto de ley caduque, incluso sea aprobado o sea retirado, según el Gobierno la causa de la controversia permanece: la diferente interpretación sobre los indicados preceptos determinante de que el Senado se haya arrogado una competencia que pertenece al Gobierno.

El Tribunal Constitucional se basó en la STC 45/1986, de 17 de abril, en los conflictos de atribuciones, entre órganos constitucionales del Estado, sólo cabe aquella usurpación de atribuciones, que no respete la distribución constitucional de competencias entre los distintos poderes. Para el Tribunal Constitucional es exigible que la lesión sobre la supuesta competencia sea actual, real y efectiva, rechazándose los conflictos competenciales en los cuales la invasión está por producirse. Por otro lado, el núcleo objetivo del proceso del conflicto entre órganos constitucionales se refiere siempre a actos ilegítimos por vicios de incompetencia y no a actuaciones de la propia competencia del órgano cuya decisión se ha impugnado que puedan hipotéticamente lesionar el ejercicio de las competencias propias de otro órgano. Solamente las lesiones reales y directas que provengan de una invasión de atribuciones, entendida como estricta usurpación, puede ser objeto del conflicto al que se refiere el artículo 73 Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

Dentro de la Sentencia 234/2000, de 3 de octubre de 2000, el Tribunal Constitucional estimó que el Acuerdo de la Mesa Directiva del Senado por el que



se ignoraba la calidad de urgente del Proyecto de Ley del Gobierno invadió la atribución que el artículo 90.3 que la Constitución confiere al Gobierno. Es decir, el Gobierno es el órgano constitucional, además del Congreso de los Diputados, que califica si un proyecto de ley se tramita de manera urgente.

Por otra parte, para reforzar la atribución legislativa del Gobierno, la normativa constitucional española alberga la figura del Decreto Ley<sup>220</sup>, facultad del Gobierno para emitir decretos con rango de ley. Éste se encuentra en el artículo 86 de la Constitución, dentro del Capítulo relativo a la elaboración de las leyes, que regula primero las normas con rango de ley emanadas del Gobierno. Éste no puede ejercer el control absoluto. Por lo mismo, cuenta con limitantes, la norma constitucional señala que no se pueden emitir Decretos-Ley que puedan afectar el ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos, al régimen de las Comunidades Autónomas ni al Derecho electoral general. Esto señala que esta delimitación del Decreto-Ley deriva de su carácter de excepción a la potestad legislativa de las Cortes y, por ende, al principio de separación de poderes.<sup>221</sup>

Como señala la STC 29/1982, la Constitución ha adoptado "una solución flexible y matizada respecto del fenómeno del decreto-ley, que, por una parte, no lleva a su completa proscripción en aras del mantenimiento de una rígida separación de los poderes, ni se limita a permitirlo en forma totalmente excepcional en

---

<sup>220</sup> Para profundizar en el tema del Decreto Ley se puede consultar: CARMONA CONTRERAS, Ana M.: *La configuración constitucional del decreto-ley*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1997.; VEGA GARCÍA, Agustín: *¿En qué casos puede el Gobierno dictar decretos-leyes?* Tecnos, Madrid, 1991.; SANTOLAYA MACHETTI, Pablo: *El régimen constitucional de los decretos-leyes*, Tecnos, Madrid, 1988; CARMONA CONTRERAS, Ana: *La configuración constitucional del Decreto-ley*, CEPC, Madrid; IGLESIA CHAMORRO, A: "La convalidación parlamentaria del decreto ley en España", en: *Revistas de las Cortes Generales*, Núm. 44. Págs.7-61; PULIDO QUECEDO: "Decreto-Ley", en: *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 704, 2006, BIB 2006\497; NARANJO DE LA CRUZ, Rafael: "La reiteración de los Decretos-Leyes en Italia y su análisis desde el ordenamiento constitucional español", en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 99, 1998, págs. 257-280. LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki: "Los Decretos-leyes: algunas cuestiones de teoría y práctica sobre una forma de legislar", en *Justicia Administrativa: Revista de Derecho Administrativo*, núm. 18, 2003, págs. 23- 43; TUR AUSINA, Rorario «La participación de la oposición en el control de los Decretos-leyes», en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 8, 1999, págs. 91-118.

<sup>221</sup> GARCÍA ESCUDERO, Piedad: Sinopsis del art. 87 de la Constitución Española, Actualizada por González Escudero, Ángeles en: <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=86&tipo=2>

situaciones de necesidad absoluta, entendiendo por tales aquellas en que pueda existir un peligro inminente para el orden constitucional. Nuestra Constitución ha contemplado el decreto-ley como un instrumento normativo del que es posible hacer uso para dar respuesta a las perspectivas cambiantes de la sociedad actual, siempre que su utilización se realice bajo ciertas cautelas".

Estanislao Arena argumenta que el propio término manifiesta su naturaleza: “es «decreto», esto es, una norma dictada por el Gobierno en ejercicio de poderes propios y directos —no de previa habilitación parlamentaria—, y es «ley», norma con la misma fuerza o rango que las que emanan del Parlamento. El ser dos cosas a la vez revela que tiene un carácter singular, excepcional y provisional”<sup>222</sup>.

La figura del Decreto Ley a pesar de ser una figura que se vale concepto jurídico indeterminado para amparar el uso de este instrumento jurídico: “extraordinaria y urgente necesidad”. A pesar de los límites con que el sistema jurídico constriñe al Gobierno para dictar normas con rango de ley, la realidad constitucional no ha seguido por estos derroteros<sup>223</sup>, pudiendo afirmar, desde este momento, que se ha producido un uso abusivo e incorrecto de la figura del decreto-ley. Tanto desde un punto de vista cuantitativo, esto es, por el número de veces que el gobierno central antes y ahora también los autonómicos, utilizan esta fuente del Derecho<sup>224</sup>, como desde el punto de vista cualitativo, esto es, por las situaciones que tratan de resolverse a través del decreto-ley, la realidad constitucional actual está posiblemente alejada de la que los constituyentes de 1978 pensaron para este tipo de norma con rango de ley que emana del gobierno.

En ese mismo sentido, Yolanda Gómez Lugo sostiene que durante la X Legislatura (2011-2015), etapa por la que se pasó la época más dura de la crisis económica, la actividad legislativa del Estado se ha visto alterada por el elevado número de ocasiones en que el Gobierno de la Nación ha recurrido a la utilización de un

---

<sup>222</sup> ARANA GARCÍA, Estanislao: “Uso y abuso del decreto-ley”, en: *Revista de administración pública*, Nº 191, 2013, págs. 337-365.

<sup>223</sup> SANTOLAYA MACHETTI, Pablo: “Veinticinco años de fuentes del Derecho: el decreto-ley”, en *Revista de Derecho Político*, núms. 58-59, 2003-2004.

<sup>224</sup> ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, Ignacio “Teoría y práctica del decreto-ley en el ordenamiento español”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 106, 1985.

mecanismo normativo excepcional, el decreto-ley, en lugar de dar impulso a la actividad legislativa del Estado a través de la presentación de proyectos de ley para su tramitación y aprobación parlamentaria.

La misma autora señala que esto se ha convertido en una alteración no sólo de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, sino también del funcionamiento del sistema de fuentes del Derecho. Resulta evidente que el uso creciente de un instrumento excepcional, como la legislación de urgencia, siempre conlleva un cierto riesgo de abusar del mismo y, con ello, de sustituir a la ley formal. En este contexto, el Gobierno asume todo el protagonismo en la producción normativa, mientras que el titular originario de la función legislativa, las Cortes Generales, pasa a un segundo plano dejando de ocupar el lugar central que tiene en la vida política estatal y perdiendo el monopolio que posee en el ejercicio de la función legislativa. Como consecuencia de ello, el decreto-ley pasa a convertirse en el instrumento normativo habitual para gestionar la crisis económica desplazando a la forma jurídica de ley<sup>225</sup>.

No se puede, sin embargo, actuar mediante Decretos-Leyes<sup>226</sup> en aquellas materias ejercidas por las Cortes mediante, Ley ordinaria en la que materialmente, se contienen mecanismos de control de la acción gubernamental'; entre ellas se pueden citar las delegaciones legislativas del artículo 82, la aprobación de los Presupuestos, la autorización para emitir deuda pública y, por supuesto, la tramitación como Ley de un Decreto Ley tal como prevé el 86.3 de la Constitución<sup>227</sup>.

En resumen, el Gobierno es el principal promotor de la legislación. Es destacable la preferencia de la iniciativa legislativa del Gobierno dentro del sistema parlamentario español, bajo la diferenciación de los proyectos de ley del Gobierno y las propuestas de ley de los demás entes facultados para presentar iniciativas.

---

<sup>225</sup> Gómez Lugo, Yolanda: "Decreto Ley versus Ley parlamentaria: Notas sobre el uso de la legislación de urgencia", en: *Eunomía: Revista en Cultura de la Legalidad*, Nº. 4, 2013, págs. 102-117.

<sup>226</sup> DE LA IGLESIA CHAMARRO, Asunción: *El Gobierno por Decreto*, Pamplona, 1997.

<sup>227</sup> SANTOLAYA MACHETTI, Pablo: Algunos problemas interpretativos del artículo 86 de la Constitución Española, en: *Revista de derecho político*, Nº 26, 1988, págs. 27-48.

Aunado a los principios que le permiten asegurar su prioridad e importancia dentro la labor legislativa, situación que se justifica por el principio de la dirección política del Estado. Además de contar con mecanismos como el trámite de urgencia que permite acelerar los plazos para discusión y aprobación. Incluso su facultad legislativa se ve reforzada con un instrumento como lo es el Decreto Ley, que se ha convertido en una herramienta más cotidiano de lo que en realidad se estableció por los constituyentes de 1978.

**Capítulo 2**  
**El Desarrollo Normativo e Institucional de la**  
**Iniciativas Legislativas del Gobierno en México.**

## **2. El desarrollo institucional de la Iniciativa Legislativa del Gobierno en México**

El sistema presidencial mexicano, basado en una Constitución centenaria y con una vida democrática de pluralidad partidista, hace que los diversos temas de la agenda legislativa del Ejecutivo Federal recobren gran trascendencia. La muestra está en que en muchas ocasiones el Proyecto de Ley presentado por el Gobierno es el derrotero que marca los principios sobre los cuales se va a desarrollar determinada norma. En ese sentido, resulta, cuando menos sorpresiva, que el proceso de elaboración de la Iniciativa Legislativa del Gobierno este poco regulado, aunque lo que resulta más peculiar es que el tema resulte poco estudiado por la doctrina mexicana. Cabe resaltar que no existe ninguna normativa que permita dar el seguimiento puntual a la elaboración de los anteproyectos de iniciativas, fuera de un escueto acuerdo de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, no existe marco legal para una función tan fundamental.

Echando la vista al pasado, se comprende que las Iniciativas Legislativas del Presidente sean tan poco analizadas por el Legislativo, pues durante el periodo del partido hegemónico los proyectos de ley contaban con el respaldo absoluto de la bancada oficial. Situación que se vio modificada con la pérdida de la mayoría en el Congreso de la Unión. La alternancia en el Poder Ejecutivo trajo consigo que hubiera una reestructuración en el proceso de la elaboración de las Iniciativas Legislativas gubernamentales.

Con base en un método sistemático se analiza el marco normativo vigente para contextualizar el proceso de elaboración de la Iniciativa Legislativa del Gobierno que, aunque es un proceso sucinto, resulta sustancioso. Para poner en perspectiva el procedimiento de la creación de los Proyectos de Ley, se utiliza el método comparativo, contrastando la normativa a nivel federal y a nivel local. Se utilizan las realidades legales de varias Entidades Federativas, principalmente Jalisco, Nuevo León, Puebla y el Estado de México, pues son Estados de gran relevancia nacional por la dimensión de sus estructuras gubernamentales, de sus economías y

poblaciones. Asimismo, se contrastan las figuras que resultan similares y discordantes dentro de la actividad legislativa española, pues está última cuenta con una doctrina más amplia sobre el tema.

Se empieza por el origen del anteproyecto, en un escenario constitucional en donde el único facultado por la Carta Magna para presentar proyectos de ley por parte del Poder Ejecutivo es el Presidente, pero es de resaltar que las Secretarías de Estado, el nivel equivalente a los Ministerios, tienen un papel trascendente como promotoras de las reformas al marco normativo nacional, pues resulta lógico que la dependencia especializada en el tema sea la impulsora de las adecuaciones a la ley.

En una segunda fase del proceso de la elaboración de la Iniciativa Legislativa del Gobierno, se estudia la intervención de la Secretaría de Gobernación, pues al ser la dependencia encargada de la política interior y de los asuntos políticos del Gobierno, especialmente, la relación con el Congreso de la Unión, sitúa el panorama político del anteproyecto y valora su viabilidad política, pero al mismo tiempo, junto con la Consejería Jurídica, se le da seguimiento desde su inscripción en los asuntos legislativos del Presidente hasta que es presentado ante el Poder Legislativo.

En la tercera fase, se analiza el papel de las unidades jurídicas de las dependencias gubernamentales, pues son los órganos encargados de la elaboración del primer borrador del anteproyecto, se presume, que son el origen de la idea reformadora, al menos que venga por instrucción presidencial que sea trabajado el tema, de lo contrario, son los especialistas, en el campo técnico-jurídico del ramo, los que desarrollan el *quid* de anteproyecto.

De igual manera, se aborda el asunto de la transparencia y acceso a la información, dentro del proceso de elaboración del Anteproyecto, esto permite conocer antes de ser una iniciativa legislativa en forma, el recibimiento social, además de hacer partícipes a los sectores interesados en emitir su opinión respecto del anteproyecto de Ley del Gobierno.

Dentro de las fases de dictámenes, podríamos englobar el emitido por la Secretaría de Hacienda sobre el impacto presupuestario y el de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, pues toman un papel de enorme relevancia tanto por su viabilidad económica como por su funcionalidad administrativa.

Por último, se estudia el papel notable que realiza la Consejería Jurídica, pues resulta ser el último filtro del anteproyecto, pero no sólo como revisor sino como afinador de los últimos detalles legales. Se analiza la facultad determinante del Consejero de someter a consideración del Presidente el anteproyecto

## 2.1 El origen del anteproyecto de iniciativa legislativa del Gobierno

El origen de toda iniciativa legislativa que provenga del Poder Ejecutivo es elaborado conforme al visto bueno del Presidente, pues de acuerdo a la Constitución es el único ente unipersonal dotado con la facultad de iniciativa pero, al mismo tiempo, la función del Estado con mayor capacidad administrativa es el Poder Ejecutivo<sup>228</sup>, sus diversas dependencias y su estructura organizativa lo hacen ser el aparato más grande del Estado; pero el único sujeto del Gobierno con capacidad de poner en marcha el aparato legislativo, es el Presidente, por lo tanto, todo órgano del Gobierno que tenga una propuesta de iniciativa tendrá que pasar por la firma del Presidente para que dicho proyecto tenga validez. Esto no implica que sus decisiones sean absolutistas, por el contrario, toda iniciativa que proviene del Gobierno cuenta con un amplio respaldo institucional.

Mariana Rodríguez Saumell menciona que la herramienta de los proyectos legislativos son el instrumento principal para expresarse<sup>229</sup>, en el caso de las

---

<sup>228</sup> Ver: CASTILLO MONJES, Marcia Patricia: *Conflictos entre el poder ejecutivo y el poder legislativo en el régimen presidencial: Memoria de Prueba* (Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Concepción), Concepción, 1992.

<sup>229</sup> El trabajo de Rodríguez Saumell está enfocado a la trascendencia de las iniciativas legislativas presentadas en el Senado argentino por los legisladores, resulta también aplicable a la lógica de las iniciativas presentadas por el Poder Ejecutivo. Menciona el desarrollo legislativo y los diversos proyectos que se pueden presentar ante la cámara alta del país del cono sur. RODRÍGUEZ SAUMELL DE KOCH, Mariana. "Elaboración y procedimiento de un proyecto legislativo en el Senado de la Nación." Centro de Capacitación del Honorable Senado de la Nación Argentina, agosto 2009. En: [www.senado.gov.ar](http://www.senado.gov.ar)



propuestas del Ejecutivo sirven como directrices para marcar el rumbo de la administración, debemos enfatizar que el Jefe del Ejecutivo, dentro de un sistema presidencial, a pesar de estar respaldado por el aparato gubernamental más grande del Estado, la responsabilidad, cuando menos política, recae tan sólo en el Presidente. En el caso de las iniciativas legislativas del Gobierno no son excepción, pues él marca el inicio de la elaboración del anteproyecto con su aceptación para empezar a trabajar sobre el tema a legislar y concluye la fase de elaboración de la iniciativa con la firma de él mismo. A diferencia del sistema parlamentario español, en que las iniciativas legislativas del gobierno son aprobadas por un órgano colegiado que es el Consejo de Ministros. En ambos casos hay una fase de intervención de varios órganos del Gobierno antes de ser presentada ante el Poder Legislativo.

La misma Rodríguez Suamell señala que un “proyecto consiste en un esquema diseñado para ejecutar una obra. Se requiere para su elaboración una investigación *ex ante*, de su presentación en la Mesa de Entradas del Senado, a fin de asegurar la futura eficacia, efectividad y eficiencia de la ley; de la actividad de control o de representación política llevada adelante mediante el proyecto legislativo”<sup>230</sup>. Al analizar la presentación de los proyectos de ley en México, en un principio, se podría pensar que el presidente instruye a sus miembros del gabinete para que elaboren un proyecto de ley que regule algún vacío legal o la derogación de alguna normativa, pero el trámite no es están sencillo. Es un proceso en donde intervienen varios órganos del Gobierno, desde que se presenta la posibilidad de crear algún proyecto de ley y hasta que se llega a la Cámara correspondiente hay un proceso escurpulo.

El fundamento legal de la elaboración de proyectos de ley, aunque escueto y mínimo, es realmente reciente, se generó durante el periodo de la administración del presidente Vicente Fox, es un acuerdo expedido por la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal<sup>231</sup>, institución que tiene un papel preponderante en la

---

<sup>230</sup> *idem*

<sup>231</sup>. Acuerdo por el que se emiten los lineamientos para la elaboración, revisión y seguimiento de Iniciativas de Leyes y Decretos del Ejecutivo Federal. *Diario Oficial de la Federación* del 9 de septiembre de 2003

presentación de iniciativas legislativas ante el Poder Legislativo. Fuera de este acuerdo las fuentes son escasas, el momento previo a la presentación de la iniciativa legislativa del Gobierno es poco explorada. Aun así, esta etapa previa a la presentación ante las Cámaras es lo que brinda el sustento técnico y la cualificación a las iniciativas<sup>232</sup>, características, en la mayoría de los casos, ausentes en los demás órganos facultados por la Constitución para presentar iniciativas legislativas.

En la práctica cotidiana, la mayoría de las iniciativas del Gobierno tienen origen en las dependencias gubernamentales, en menor medida, los temas salen de la oficina del Jefe del Ejecutivo<sup>233</sup>, pues al final, las dependencias gubernamentales y sus áreas correspondientes son las que detectan las necesidades jurídicas que deben ser subsanadas. En consecuencia, el origen de la iniciativa legislativa es cuando el titular de alguna de las Secretarías de Estado somete a consideración del Presidente los temas legislativos que tienen que ver con su área de competencia. Si el tema no es objeto de interés por parte del Jefe del Ejecutivo, el anteproyecto de iniciativa no se elaborará. Por el contrario, en el supuesto de que el Presidente considere que el tema presentado por parte del Secretario de Estado es de su interés y manifieste estar de acuerdo con la elaboración de la iniciativa, se comienza el compendioso y sustancial proceso de la elaboración del anteproyecto de iniciativa legislativa que concluirá con su presentación ante el Congreso de la Unión.

Es indispensable la anuencia del Presidente para que el aparato gubernamental empiece a trabajar pues, al final de todo, el facultado y responsable de la iniciativa es el Jefe del Ejecutivo. Hay dos instancias gubernamentales que tienen un papel de gran relevancia en este proceso, como ya habíamos mencionado, la Consejería Jurídica y, además, la Secretaría de Gobernación. Ambas dependencias, en coordinación, son las responsables del seguimiento de este proceso desde la etapa

---

<sup>232</sup> Ver MUÑOZ MACHADO, Santiago. *Cinco estudios sobre el poder y la técnica de legislar*, Civitas, Madrid, 1996.

<sup>233</sup> Ley Orgánica de la Administración Federal, Título Segundo, Capítulo I, artículo 12.

del anteproyecto hasta la presentación ante las Cámaras y el seguimiento dentro de éstas.

El anteproyecto de iniciativa es el documento elaborado por las Secretarías, es la base para trabajar durante todo el proceso interno de la elaboración de la iniciativa, éste debe ir en congruencia con los principios constitucionales, los ordenamientos legales y acuerdos internacionales de los que forma parte México, pero lo que resulta fundamental es que tenga que ser proyectado conforme al Plan Nacional de Desarrollo<sup>234</sup>.

El Plan Nacional de Desarrollo, documento elaborado por el Ejecutivo al inicio del sexenio, es el eje de la elaboración de las iniciativas legislativas del Gobierno y son desarrolladas conforme a lo trazado por el Jefe del Ejecutivo al principio de su mandato<sup>235</sup>. Es cierto que el ideal es que se tenga un plan detallado de las iniciativas legislativas a realizarse a través del período sexenal del Presidente, pero diversas ocasiones las iniciativas legislativas responden a circunstancias que enfrente el mandatario durante su gobierno. Como lo señala María de Jesús Alejandro, el objetivo principal de un gobierno es la producción de programas para la satisfacción de las demandas sociales<sup>236</sup> y nada mejor que determinar qué pueda cubrir esas carencias con un programa bien escrutado y legalmente fundamentado.

En último punto resulta fundamental, pues al emprender el trabajo que tiene como finalidad la modificación de la normativa, debe de existir una congruencia institucional, orientada en el sentido de lograr los objetivos fijados por el Gobierno para su administración. Por ello, todo aquel anteproyecto de iniciativa ley debe de tener como referente al Plan Nacional de Desarrollo. El apego a este Plan, en cierta medida, cierra posibilidades para que se improvisen acciones legales que no tienen ningún encaje gubernamental. Se trata de ir elaborando proyectos a largo plazo que

---

<sup>234</sup> Ver: CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel: *De las iniciativas*, Manual elemental de técnicas y procedimientos legislativos, H. Cámara de Diputados, México, 1990, pág. 29.

<sup>235</sup> Ver: SALINAS LOZANO, Raúl: "El Plan Nacional de Desarrollo y el fortalecimiento municipal", en: *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, Número 16-17, México, 1985.

<sup>236</sup> ALEJANDRO QUIROZ, María de Jesús: "Aproximaciones al Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, estrategia transversal: perspectiva de género" en: *Revista de Administración Pública*, Número 132 septiembre- diciembre, México, 2013.

tengan claros objetivos. Por eso, desde el principio de la elaboración del anteproyecto, se requiere la exposición de motivos de la iniciativa, no únicamente como requisito para cubrir el trámite, sino para generar los argumentos por los cuales se pretende realizar la modificación legal, así como el panorama jurídico que se desea lograr y los datos que sustentan estos argumentos.

Una vez que se cuente con la aceptación del Jefe del Ejecutivo para la elaboración del anteproyecto de iniciativa legislativa gubernamental, se incorpora a los temas legislativos del Ejecutivo Federal, que les dan seguimiento la Secretaría de Gobernación y la Consultoría Jurídica a través de la petición de la dependencia proponente. Una vez incluida dentro de la agenda legislativa del Presidente se asegura el seguimiento por parte del aparato jurídico gubernamental. A partir de este momento y hasta que dicha iniciativa se convierta en una ley aprobada, la Secretaría de Gobernación será el ente que acompañe y dé continuidad a todo el trámite legislativo, respaldado en todo momento por la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Nos resulta congruente -como desarrollaremos más adelante en el tema 2.3- que el primer borrador del anteproyecto de iniciativa se ha generado por la dependencia proponente de dicho proyecto, debido a que es el órgano que cuenta con capacidad técnica y jurídica para desarrollar los pilares sobre los cuales se fundamentará la iniciativa.

El derecho de iniciativa de acuerdo con Camposeco, es en esencia el ejercicio fundado de una petición formal ante un órgano legislativo, para que estudie una propuesta normativa y discutida, pueda ser aprobada como ley. La preparación de la iniciativa legislativa, tal como lo señala el mismo autor, es la preparación y, a la vez, el resultado de un proceso de elaboración por parte de los órganos administrativos que conviene se realice con apego a ciertos criterios generales de orden práctico algunas de ellas y otras de orden jurídico. Lo cierto es que las reglas generales de uso práctico son las prevalecientes al momento de la realización de las iniciativas legislativas por parte del Ejecutivo Federal.

Camposeco Cadena señala que el trabajo de la elaboración de la iniciativa legislativa está compuesto por cinco procedimientos que son los trabajos preliminares a la iniciativa, la planeación del trabajo, el acopio de la información, delimitación jurídica de la materia a legislar y redacción<sup>237</sup>.

Cabe resaltar que Miguel Ángel Camposeco menciona la existencia de trabajos preliminares que tienen como finalidad la formulación de un estudio sobre el tema de la problemática que se va a legislar, en el que se elabora un diagnóstico y un planteamiento de las propuestas de solución, es el primer borrador antes de ser un tema propuesto al Presidente de la República.

Señala también una planeación del trabajo preliminar<sup>238</sup> a través de grupos que organizan una preparación técnica sobre los temas de ley, así como el planteamiento de la hipótesis legal orientado conforme al Plan Nacional de Desarrollo y apegado al programa político económico y social del gobierno.

Tema importante respecto al origen de la iniciativa legislativa, es lo que define Camposeco como el acopio de la información, es decir, la recolección de todo aquel material jurídico legal y doctrinario<sup>239</sup> que le permite hacer un planteamiento para la propuesta, además de estudios en sus múltiples opciones de realización y opiniones especializadas de corte social y gubernamental. Porque al final, esto es la base sobre la cual se sustenta la iniciativa legislativa.

Otro de los asuntos que permiten dar origen a la iniciativa legislativa es la delimitación jurídica de la materia a legislar. Asimismo, la redacción de los textos de la iniciativa es importante, pues empezar la organización de los argumentos, motivos, razones y fundamentos del proyecto, es necesario para condensarlos en la exposición de motivos, tomando en consideración los precedentes de la ley. Debemos de tener en cuenta que lo medular en este asunto es determinar el carácter de la materia del objeto y del sujeto; las instituciones, procedimientos o sanciones

---

<sup>237</sup> CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, *op. cit.* pág. 25

<sup>238</sup> *Ibidem.* pág 29

<sup>239</sup> *Ibidem.* pág 31

que propone, además de formular las normas observando las características de abstracción, generalidad, impersonalidad, intemporales y coactivas.

Para conocer otro origen de la iniciativa legislativa, es posible mencionar el sistema parlamentario español, en donde la iniciativa legislativa del Gobierno se origina en la decisión política, emanada del Consejo de Ministros, cómo lo hemos mencionado con anterioridad, aunque el origen de las iniciativas legislativas en esencia emana de los Ministerios competentes,<sup>240</sup> se puede calificar como una “competencia difusa” de éstos, pero al mismo tiempo las leyes y reformas propuestas son originadas por un programa político. Derivado de este programa, proviene un plan normativo del Gobierno que se debe a la voluntad legislativa y a la toma de decisiones <sup>241</sup> y que se ve cristalizado a través de la iniciativa legislativa del Gobierno que es el primer paso para empezar a ejecutar las acciones del gobierno dentro de un marco normativo que las respalde.

---

<sup>240</sup> BASELGA GARCÍA ESCUDERO, Pilar. Materiales para el Estudio de la técnica Legislativa, pág. 9 en : [https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-38059/untitled%20folder/105-tecnica\\_legislativa-actualizado\\_09-2010.pdf](https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-38059/untitled%20folder/105-tecnica_legislativa-actualizado_09-2010.pdf)

<sup>241</sup> CASALS, Martín: “Planificación de la intervención legislativa”, en: Curso de Técnica Legislativa, Gretel, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1989.

## 2.2 La intervención de la Secretaría de Gobernación

De acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública, las Secretarías de Estado tendrán igual rango, sin preponderancia de una sobre otra, pero hay un matiz especial con respecto de Secretaría de Gobernación, pues señala la ley que coordinará las acciones de la Administración Pública Federal para cumplir sus acuerdos y órdenes. Dentro de la exposición de motivos se hace referencia a su relevancia institucional y la naturaleza de su función para ser la coordinadora de los trabajos de la administración Pública. Es posible encuadrar las funciones de ésta Secretaria con los Ministerios de la Presidencia y el Ministerio del Interior<sup>242</sup>.

La Secretaría de Gobernación representa un pilar importante dentro del Poder Ejecutivo<sup>243</sup>, no solo por las funciones de seguridad y protección civil, pues es el equivalente al Ministerio del Interior en los regímenes parlamentarios, su función se enfoca en esencia a la gobernabilidad del país, pues de acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública, el titular de esta dependencia es al mismo tiempo coordinador del resto de Secretarios de Estado, Ministerios, con la finalidad de darle puntual seguimiento a las instrucciones emitidas por el Presidente.

A la Secretaría de Gobernación le corresponde conducir la política interior, a través del fomento del desarrollo político y la contribución al fortalecimiento de instituciones democráticas para promover la activa participación ciudadana, favoreciendo las condiciones que permitan la construcción de acuerdos políticos y consensos sociales que contribuyan a preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, así como, en lo que corresponda al Poder Ejecutivo, dar sustento a la unidad nacional, a preservar la cohesión social y a fortalecer las instituciones de gobierno<sup>244</sup>.

---

<sup>242</sup> De acuerdo al Reglamento Interior de la Secretaria de Gobernación y a los reglamentos del Ministerio del Interior y de la Presidencia, sus funciones son similares, debido a que tiene la tarea de Seguridad Pública y coordinación del Gabinete de Gobierno.

<sup>243</sup> Ver GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, “funciones y facultades del Secretario de Gobernación”, en: *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, XIV, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002.

<sup>244</sup> Diagnóstico del programa presupuestario P001 Conducción de la Política Interior, Secretaria de Gobernación, Julio 2015. En:

La misma norma antes mencionada marca que el Secretario de Gobernación cuenta con la responsabilidad de llevar la relación con el Congreso del Unión<sup>245</sup>, por lo tanto, es responsable de buscar los acuerdos políticos con los diversos grupos parlamentarios que integran el Poder Legislativo, pero, además, cuenta con la encomienda de ser el órgano que da seguimiento a los procesos, dentro del Congreso del Unión, a las iniciativas legislativas del Gobierno<sup>246</sup>.

Asimismo, la Secretaría de Gobernación tiene la responsabilidad de compilar y sintetizar todos los ordenamientos legislativos federales como leyes y los tratados internacionales, reglamentos, decretos, acuerdos; además de disposiciones estatales y municipales. Es decir, es el órgano encargado de aglutinar todos los ordenamientos legales del país. De esta manera resulta congruente que las relaciones con el órgano legislador están a cargo de esta dependencia gubernamental.

En el desempeño de sus responsabilidades y en el establecimiento de los vínculos con el Poder Legislativo, la Secretaría de Gobernación cuenta con el respaldo de la Subsecretaría de Enlace Legislativo y Acuerdos políticos, institución que analizaremos más adelante de manera detallada. Es, a través de este organismo, donde se da el seguimiento a todo anteproyecto de iniciativa legislativa propuesta por las distintas dependencias del Ejecutivo Federal.

La reforma estructural del reglamento interior de la Secretaria de Gobernación en 2002<sup>247</sup>, determinó una nueva organización de la dependencia. De tal modo se consideró la creación de: la Subsecretaría de Enlace Legislativo; en abril de 2013 para dar cauce al diálogo y seguimiento a los acuerdos políticos que el país requiere, se asignan nuevas atribuciones a la Subsecretaría de Enlace Legislativo y, en consecuencia, cambia su nomenclatura por el de Subsecretaría de Enlace Legislativo y Acuerdos Políticos. Con este cambio se instaure dentro de su

---

[http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Reingenieria\\_Gasto/imagenes/Ventanas/Ramo\\_4/04P001.pdf](http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Reingenieria_Gasto/imagenes/Ventanas/Ramo_4/04P001.pdf)

<sup>245</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública, artículo 27, párrafo VIII.

<sup>246</sup> *Ibidem*, párrafo II.

<sup>247</sup> Publicado en Diario Oficial de la Federación el 30 de julio de 2002



estructura la Dirección General de Acuerdos Políticos. Como se mencionó en el tema anterior, el origen de la iniciativa legislativa del Gobierno, es cuando el presidente admite el tema para ser legislado y comenzar con la elaboración del anteproyecto de iniciativa; la Secretaría de Gobernación, de acuerdo con su atribución de compilar y sintetizar las leyes de la normativa vigente de la nación, tiene la responsabilidad de dar seguimiento a las propuestas realizadas por las demás dependencias<sup>248</sup>.

La Secretaría de Gobernación se convierte en el puente de conexión entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, incluso esta tarea de vinculación institucional se extiende aún más, hasta mantener la relación con las legislaturas de las entidades federativas con la finalidad de ir formando los acuerdos y fabricar consensos.

Debemos enfatizar en el papel preponderante de la Secretaría de Gobernación durante las negociaciones que se celebran con las diversas fuerzas políticas, que integran el Congreso de la Unión, debido a la facultad exclusiva que tiene en la interacción y en la vinculación con los demás poderes.

Esta labor de enlace entre la Secretaría de Gobernación con el Poder Legislativo es de manera integral, pues todos los sectores especializados en la materia se ven involucrados. Ejemplo de ello es que dentro de la Secretaría se elaboran estudios jurídicos sobre proyectos de iniciativas de carácter legislativo, para que pueden ser impulsadas a través de las reformas que requiere el país y así dar puntual seguimiento a la labor legislativa y como responsabilidad paralela el propio Secretario de Gobernación debe fijar las estrategias y mecanismos para analizar la información legislativa.

También la búsqueda de los acuerdos políticos busca propiciar los espacios y mecanismos de enlace y diálogo entre el poder federal, las instituciones políticas y organizaciones civiles para la construcción de acuerdos políticos y consensos

---

<sup>248</sup> Diagnóstico del programa presupuestario P001 Conducción de la Política Interior, *op. cit.*

sociales, a través de las relaciones políticas propiciando el diálogo permanente con los partidos.

Asimismo, el Secretario de Gobernación tiene participación en la etapa final de la elaboración del proyecto de ley del Gobierno, pues una vez firmada por el Jefe del Ejecutivo, éste remitirá a la Subsecretaría de Enlace Legislativo con la finalidad de que sea el conducto para hacerlo llegar a la oficialía de partes del Congreso de la Unión. Esto es sólo el principio dentro del procedimiento legislativo al que estará sujeta la iniciativa legislativa del Presidente, siendo así que la Secretaría de Gobernación es el órgano encargado de dar puntual seguimiento durante todas las etapas del procedimiento.

Además de su capacidad de ser la dependencia que entabla las relaciones con los demás Poderes de la Unión y dar seguimiento al proceso de elaboración del proyecto de la iniciativa legislativa del Gobierno, la participación de la Secretaría de Gobernación dentro del proceso de la elaboración del anteproyecto de Iniciativa Legislativa del Gobierno se materializa en el dictamen de opinión que tiene la responsabilidad de emitir. Dicha obligación está contenida en el Acuerdo por el que se emiten los lineamientos para la elaboración, revisión y seguimiento de Iniciativas de Leyes y Decretos del Ejecutivo Federal.

La Secretaría de Gobernación a través del dictamen de opinión cuenta con la capacidad de hacer las consideraciones que estime pertinentes respecto de la viabilidad del anteproyecto. Su opinión para ser emitida cuenta con un plazo de los ocho días siguientes a la fecha en la que se le haya comunicado el acuerdo presidencial. En la totalidad de las ocasiones, Gobernación hace los señalamientos que estime pertinentes. A pesar de ello, la norma brinda la posibilidad de que la Secretaría no se pronuncie, en todo caso se entenderá que la misma es favorable. Hay que resaltar que la Secretaría de Gobernación, en coordinación con la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, tiene la atribución de realizar las reuniones de trabajo que estime necesarias con las dependencias y entidades competentes para el análisis de los anteproyectos.

Dentro de la opinión de la Secretaría, se hace una valoración del anteproyecto, enfocado a la viabilidad política, pues se estudia cuales con los sectores de la sociedad que van a ser trastocados, los intereses que se van a tocar y sus posibles efectos sociales, así como los factores positivos y negativos que se van a generar. También se detalla la tramitación que se le debe de dar al anteproyecto, si tiene prioridad por parte del Presidente o se tramita dentro del proceso normal. Por último, se hace la sugerencia de la Cámara de origen a la que se sugiere se mande cuando se convierta en Proyecto de Ley.

A nivel Local, las Constituciones son prácticamente una réplica, en sus respectivas atribuciones, de la Constitución Federal. Es probable que unas vayan más adaptadas a la realidad que otras, pero de forma semejante a las reformas planteadas a nivel nacional. Del mismo modo sucede con la estructura normativa. En el caso específico de la figura de la Secretaría de Gobernación Federal, encuentra su réplica a nivel local dentro de la figura del Secretaría General de Gobierno, órgano existente dentro de las 32 Entidades Federativas con sus respetivos matices, pues algunas cuentan con funciones de la asesoría jurídica del Gobierno, las funciones de seguridad, pero todas son encargadas de las relaciones con los distintos poderes locales y las instituciones federales.

Dentro de la legislación del Estado de Jalisco, la ley se fija que las Secretarías pertenecientes al Poder Ejecutivo Local tienen la atribución de formular proyectos de iniciativas de ley o decreto, proyectos de reglamentos y acuerdos en las materias de su competencia<sup>249</sup>. Se hace una marcada distinción al determinar que la Secretaría General de Gobierno será el órgano encargado de hacer llegar al Gobernador las propuestas realizadas; pero, además, dentro del mismo ordenamiento se determina que ésta es la instancia encargada de conducir las relaciones institucionales del Poder Ejecutivo del Estado con las autoridades federales, estatales o municipales, partidos y agrupaciones políticos y organizaciones de la sociedad civil.

---

<sup>249</sup> Ley Orgánica del Estado de Jalisco, artículo 11.

Asimismo, se acentúa su carácter de órgano vinculador entre el Gobierno y el Parlamento Local, pues de manera específica la misma ley lo dota con la atribución de elaborar y presentar las iniciativas de ley o decreto del Gobernador del Estado, ante el Congreso de la Entidad Federativa.

De esta relación institucional entre poderes se determina que, para el ejercicio fiscal de 1996 se contempla en los Presupuesto de Egresos del Estado de Jalisco<sup>250</sup>, la creación dentro de la Subsecretaría de Asuntos Jurídicos de la Dirección General de Estudios Legislativos y Acuerdos Gubernamentales, áreas suscritas a la Secretaría General de Gobierno, con la finalidad de dar puntual seguimiento a los asuntos legislativos.

Dentro del Reglamento Interior de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Jalisco se determina que las atribuciones de la dirección serán las de elaborar iniciativas de ley o decreto del Ejecutivo y dar seguimiento a las iniciativas de ley o decreto ante el Congreso del Estado. De esta manera la participación de la Secretaría es similar al caso de la Federación, pues del mismo utiliza modo en que el Gobierno Local les da seguimiento a las iniciativas legislativas, aglutinando las funciones de revisión de los proyectos y el seguimiento de los mismos, sin la intervención de un Consejería Jurídica.

Por otra parte, la Secretaría General de Gobierno de Jalisco no cuenta con la atribución de dictaminar los anteproyectos de ley de las demás Secretarías locales son viables y/o apropiado dentro del contexto político, como la atribución de la que goza la Secretaría de Gobernación Federal.

Otro ejemplo local, es la Entidad Federativa de Nuevo León, que cuenta con una estructura de mayor semejanza a la del Gobierno Federal, pues tiene un doble seguimiento de los anteproyectos de ley a través de la Secretaría General de Gobierno y la Consejería Jurídica del Gobernador<sup>251</sup>.

---

<sup>250</sup> Publicado en el Diario Oficial de Jalisco el 21 de diciembre de 1995.

<sup>251</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública del estado de Nuevo León, artículos 16 y 17.

La Secretaría General de Gobierno de la Entidad, al igual que su similar de la Federación, tiene la atribución de conducir y coordinar las relaciones con los otros poderes locales y otros entes gubernamentales como ayuntamientos. Estas funciones son desarrolladas a través la Subsecretaría de Gobierno y cuenta con el apoyo de la Dirección de Relaciones con los Poderes Legislativos, Local y Nacional e Instituciones Políticas, pues de acuerdo al reglamento interior de la Secretaria General de Gobierno del Estado de Nuevo León, su función además de auxiliar en la conducción y coordinación de las relaciones institucionales con el Congreso Federal y Local, plantear instrumentos de vinculación y diálogo permanente con los Poderes Legislativos Local y Federal, así como las Instituciones Políticas, con la finalidad de promover y realizar acciones coordinadas con los Poderes Legislativos Local y Federal.

Por otra parte, en lo que respecta a la comparativa del dictamen que emite Gobernación sobre la viabilidad de los anteproyectos de iniciativas legislativas, dentro de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Nuevo León no existe un trámite parecido dentro de la normativa local.

Por su parte, en Puebla, otro Estado miembro de los Estados Unidos Mexicanos, se realizó en los años 2012 y 2013 una serie de adaptaciones en lo que respecta a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, en las que se reestructuro la forma de relacionarse con el Poder Legislativo, por ende, repercute en la elaboración de las iniciativas legislativas. En su artículo 20 la Ley antes mencionada, se determina que los titulares de las dependencias del Ejecutivo formularán, respecto de los asuntos de su competencia, los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, convenios, acuerdos y demás documentos, disposiciones y ordenamientos legales, que se remitirán al Gobernador del Estado por conducto de la Secretaría General de Gobierno, para su análisis y trámite correspondiente. Se maneja un mecanismo similar al de la Federación, pues toda iniciativa legislativa del Gobierno Local es autorizada y firmada por el Gobernador para ser remitida el Poder legislativo Local.

A diferencia de la Federación en la que el texto del anteproyecto es remitido a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal por parte de la dependencia proponente, en Puebla, los anteproyectos se hacen llegar a la Secretaría General de Gobierno, pues ésta lleva todo el proceso posterior dentro y fuera del Ejecutivo, debido a que -como en el absoluta mayoría de los casos de las Secretarías Generales Locales- dentro de sus atribuciones, está la de mantener las relaciones del Poder Ejecutivo con los demás Poderes del Estado, con los Poderes de la Unión, con los Órganos Constitucionalmente Autónomos, con otros Estados, con los Ayuntamientos de los Municipios de la Entidad; pero con la singularidad de que, a diferencia del Gobierno de la Federación, en donde la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal somete a consideración y firma del Presidente, en Puebla, esta función es cumplida por la Secretaría General de Gobierno del Estado, de tal manera que somete a consideración y firma del Ejecutivo Local los proyectos de las Iniciativas de leyes, así como los reglamentos, acuerdos, convenios y demás instrumentos u ordenamientos legales, dando el trámite correspondiente.

Entre las similitudes de la Secretaría de Gobernación Federal y la Secretaría General de Gobierno de Puebla está la determinación de los temas que van a integrar la Agenda Legislativa del Poder Ejecutivo. La Secretaría General de Gobierno es el órgano coordinador de los asuntos legislativos del Ejecutivo Local, por lo tanto, es quien determina si el contexto político es el idóneo para seguir adelante con la presentación de las iniciativas, y va vinculado con otra semejanza con la Federación, que es la capacidad que tiene ambas dependencias de presentar ante el Congreso del Estado las Iniciativas de Leyes, Decretos y Acuerdos en que interviene el Titular del Poder Ejecutivo.

Al profundizar en la regulación y en seguimiento de la formación de los proyectos legislativos dentro de la legislación poblana, el reglamento interior de la Secretaría General de Gobierno menciona de forma genérica que los directores generales tienen la atribución de formular proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, convenios, contratos y demás instrumentos legales que incidan en el ámbito de su competencia, es decir, absorbe ciertas funciones que no están

incluidas dentro de la Secretaría de Gobernación sino que son más atribución de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, pues la existencia de la Dirección de Proyectos Legislativos, que depende jerárquicamente de la Dirección General de Asuntos Jurídicos, tiene como atribución la de atender y opinar sobre los asuntos en materia legislativa.

De igual manera, es el sector de la Secretaría General de Gobierno del Estado quien cubre la gestión para la presentación de iniciativas de leyes y decretos al Congreso del Estado y para dar puntual seguimiento, se le otorga la capacidad de estudiar y formular los anteproyectos de leyes, entre otros documentos jurídicos que le sean encomendados.

Una fuente de enriquecimiento de propuestas la que el reglamento le da acceso es la participar en la organización y desarrollo de foros de consulta, paneles, seminarios, conferencias, encuentros y demás eventos que tiendan a promover la participación ciudadana en la elaboración de iniciativas de leyes, decretos u otros proyectos legislativos que incidan en la competencia de la Secretaría.

Desde otra perspectiva, en España, la función de la Secretaría de Gobernación, como puente de vinculación con el Poder Legislativo, es desempeñada por el Ministerio de la Presidencia<sup>252</sup>, que se regula a través del Real Decreto 199/2012, de 23 de enero. Es el apoyo inmediato a la Presidencia del Gobierno, dentro de sus atribuciones esta la preparación, desarrollo y seguimiento del programa legislativo; la asistencia al Consejo de Ministros, en particular, al Gobierno en sus relaciones con las Cortes Generales. Además, inherente al propio sistema parlamentario español, tiene el encargo de la obtención de la información necesaria en relación con las preguntas con respuesta escrita, solicitud de informes y peticiones de particulares y su traslado a las Cámaras. Otra de las funciones de la Secretaría de Estado es el seguimiento de los compromisos adquiridos por el Gobierno ante el Congreso de los Diputados y ante el Senado.

---

<sup>252</sup> Real Decreto 199/2012, de 23 de enero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de la Presidencia.

En el Ministerio antes mencionado, se cuenta con el apoyo en la Secretaría de Estado de Relaciones con las Cortes, que, en administraciones anteriores ha tenido el rango de Ministerio<sup>253</sup>, su función es el equivalente a la Subsecretaría de Enlace Legislativo en México. Es la sección del Ministerio que da seguimiento a los trámites parlamentarios, así como ser el emisor de los escritos del Gobierno<sup>254</sup>. Una de las atribuciones que abordaremos más adelante de ésta Secretaría de Estado, es la participación o, en su caso, representación del Ministro de la Presidencia dentro de las Juntas de Portavoces del Senado y el Congreso de los Diputados.

Debemos de señalar que la Secretaría de Estado no realiza la labor de filtro sobre la viabilidad de las Iniciativas Legislativas, hechas por los diversos ministerios de la administración Pública Central, que sí se realiza en la Secretaría de Gobernación en México. Por otra parte, Piedad García Escudero Márquez señala que el Consejo de Ministros es el órgano que toma las decisiones políticas<sup>255</sup>, sería el equivalente más próximo a la figura del dictamen de viabilidad emitido por la Secretaría de Gobernación mexicana, pues es determinante para decidir plasmar la idea mediante el proyecto de ley, por lo tanto, lo que se denomina el pase previo del Consejo es indispensable para dar inicio a los anteproyectos de ley<sup>256</sup>.

En síntesis, la figura de la Secretaría de Gobernación tiene una gran repercusión, dentro de proceso de la creación de la iniciativa legislativa, debido a que, además de ser el puente comunicación entre poderes, cuenta con la atribución de dictaminar sobre la viabilidad política y el impacto social de la iniciativa. Se ha expuesto que dentro de las entidades federativas son diversas las funciones con las que cuenta las Secretarías Generales de Gobierno, pero tienen un tronco común, son los órganos del Gobierno de llevar las relaciones con el Poder Legislativo.

---

<sup>253</sup> Ver: GARCÍA FERNÁNDEZ, Javier: *Estudios sobre el Gobierno*, Estudios y documentos, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2007.

<sup>254</sup> JAVIER GARCÍA FERNÁNDEZ: “El Título IV de la Constitución: el Gobierno y la Administración”, en: *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, N°. 15, 2004, págs. 293-319.

<sup>255</sup> GARCÍA-ESCUDEO MÁRQUEZ, Piedad. La iniciativa legislativa del Gobierno. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000.pág. 86.

<sup>256</sup> Ver: GARCÍA-ESCUDEO MÁRQUEZ, Piedad: “Informes previos a la aprobación de proyectos de ley” en: *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, N°. 11, España, 2001, págs. 53-71.



### 2.3 La colaboración de las unidades de apoyo jurídico de las dependencias Gubernamentales

Dentro del acuerdo formulado por la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, en los que se emiten los lineamientos para la elaboración, revisión y seguimiento de Iniciativas de Leyes del Ejecutivo Federal, se menciona que las Secretarías deberán de someter a acuerdo del Presidente de la República los temas legislativos de su competencia y, en su caso, la elaboración de las iniciativas. Es así como en la absoluta mayoría de las veces, los anteproyectos de iniciativas legislativas del Presidente tienen como origen las Secretarías, de manera específica, el área jurídica de la dependencia, debido a su especialización en el tema. El fundamento legal se encuentra dentro de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la que se menciona que cada una de las Secretaría de Estado tiene la facultad de elaborar, de acuerdo a los temas de su competencia, los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, y órdenes del Presidente<sup>257</sup>.

Una vez que la Secretaría de Gobernación y la Consejería Jurídica agendan, dentro de los temas legislativos del Ejecutivo, la propuesta de la dependencia correspondiente, las unidades de apoyo jurídico<sup>258</sup> de la respectiva Secretaría proponente del anteproyecto son el órgano encargado de la elaboración del primer borrador. Sin duda, el procedimiento idóneo para que el primer borrador del anteproyecto de ley cuente con todos los elementos suficientes, tanto técnicos y jurídicos, debe ser realizado por la dependencia correspondiente, pues todas las

---

<sup>257</sup>Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Artículo 12

<sup>258</sup> De acuerdo con los lineamientos de funcionamiento de La Comisión de Estudios Jurídicos del Gobierno Federal, entre otras funciones, tiene como atribución emprender las acciones indispensables que permitan coordinar la actuación jurídica de las Dependencias y Entidades para el eficaz desempeño de las funciones a cargo de las mismas y del Gobierno Federal; Deliberar sobre los temas de orden jurídico que sean comunes a las Dependencias y Entidades, con la finalidad de homologar criterios jurídicos pertinentes para uniformar la postura de la Administración Pública Federal, respecto de los criterios de interpretación y aplicación de disposiciones jurídicas, del despacho de los asuntos de su competencia y su actuación ante los órganos de procuración e impartición de justicia. Igualmente, dentro de la Comisión de analiza la estructura del sistema jurídico mexicano y la composición e integración de sus normas, por ende, se estudia contexto de su aplicación y los criterios judiciales que las interpretan, incluyendo la realización de estudios de derecho comparado, a fin de que se elaboren las propuestas sobre la expedición, adición, reforma, derogación o abrogación de leyes y reglamentos. Según sea la Secretaría, su organigrama determina la ubicación de las áreas jurídicas, pero para las funciones de la Comisión de Estudios Jurídicos del Gobierno Federal cada aérea tiene un departamento jurídico asignado para la coordinación jurídica gubernamental.

Secretarías cuentan con las herramientas para la elaboración de los anteproyectos, como la infraestructura institucional, el conocimiento técnico y jurídico para dicha asignación.

Al contar con el apoyo de estas unidades jurídicas, las Secretarías que respaldan su actividad de manera legal, cabe resaltar que la elaboración de proyectos no es algo homogéneo dentro de la administración, cada una de las áreas determina cómo se puede realizar el trámite de la elaboración del primer borrador de los anteproyectos. Por mencionar un ejemplo de reforma de gran calado, se puede aludir a la reforma energética, es decir, la iniciativa legislativa del Presidente por el que se creó la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, que además implicó la reforma de diversas disposiciones de las Leyes Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, General de Deuda Pública y de Petróleos Mexicanos<sup>259</sup>. La especialización del tema exigía la intervención de expertos en asuntos de hidrocarburos y energía. La injerencia de la Dirección General de Petróleos Mexicanos fue parte esencial en el tema, pues la propuesta de reforma sale del propio organismo paraestatal.

El anteproyecto fue desarrollado por la dirección jurídica de Petróleos Mexicanos<sup>260</sup>, por instrucción del Presidente<sup>261</sup>. Era la reforma estructural que más turbaciones despertaba dentro Pacto por México. Se comprende que, por el nivel técnico, no es una iniciativa que se desarrolle dentro de los departamentos jurídicos de cualquier área del Gobierno, sino que se elaboró a través de la dependencia correspondiente apoyada por su cualificación sobre el tema.

Para tener un parámetro de comparación podemos decir que, dentro de la legislación de las entidades federativas en México, se refleja una situación muy similar. Las secretarías de los gobiernos locales cuentan con la facultad de proponer al Ejecutivo Local la elaboración de iniciativas legislativas. En el caso

---

<sup>259</sup> Gaceta Parlamentarios de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 8 de septiembre de 2013.

<sup>260</sup> Ver: GAMBOA MONTEJANO, Claudia, “Reformas Constitucionales en Materia Energética, Análisis Comparativo de las Iniciativas presentadas por el Ejecutivo y el Partido Acción Nacional”. Cámara de Diputados, LXII Legislatura, en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SAPI-ISS-49-13.pdf>

<sup>261</sup> De acuerdo con la Bitácora de la Consejería de Jurídica del Ejecutivo Federal, la propuesta formulada por la dirección jurídica de Petróleos Mexicanos, se recibió el 7 de julio de 2013.

específico de la Entidad Federativa de Puebla, se encuentra establecido que las dependencias de la Administración Pública Estatal cuentan con la facultad de laborar proyectos de iniciativa de ley, además de reglamentos, decretos, convenios, acuerdos y demás documentos, disposiciones y ordenamientos legales <sup>262</sup>. Del mismo modo, todas las Secretarías estatales tienen sus respectivas áreas jurídicas.

Como ejemplo, tenemos la Iniciativa de Reforma del Código de Procedimientos Penales del Estado de Puebla, presentada por el Gobernador<sup>263</sup>, dicha reforma adaptó el sistema acusatorio oral que fue establecido dentro de la reforma federal constitucional en materia de impartición de justicia<sup>264</sup>. Dicha iniciativa fue originada dentro de la Dirección General de Asuntos Jurídicos, perteneciente a la Secretaría General de Gobierno, de esta manera se continua con el parámetro de la participación de las unidades jurídicas de las dependencias gubernamentales utilizado en el Gobierno Federal.

Lo cierto es que también la Secretaría General de Gobierno dentro del Estado de Puebla, cuenta con un papel como intermediario para el análisis y para el seguimiento de las iniciativas en las respectivas dependencias del Ejecutivo Local debido a que él es quien recibe las propuestas hechas por parte de las Secretarías.

Otro ejemplo lo encontramos dentro de la Ley Orgánica del Estado de Nuevo León, en donde no se encuentra especificado que las dependencias del gobierno estatal cuentan con la facultad de iniciativa, aunque esté englobado dentro del artículo 13 que las dependencias de la administración pública del Estado deberán de conducir sus actividades en forma planeada y programada con base en los objetivos políticos prioridades, que establezca el Gobierno del Estado, por lo tanto, las dependencias de la administración pública del Estado deberán coordinarse en la ejecución de sus respectivas atribuciones con la finalidad de facilitar la realización de los programas de gobierno.

---

<sup>262</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública de Estado de Puebla, Artículo 20.

<sup>263</sup> Gaceta Parlamentaria del Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla, Presentada el 19 de julio de 2012.

<sup>264</sup> Reforma de Justicia en México 2008.

Dentro del Estado de Jalisco, de acuerdo a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado, de manera genérica para las secretarías cuentan con la facultad de formular los proyectos de ley o decreto y su competencia para ser remitidos al gobernador a través de la Secretaría General de Gobierno<sup>265</sup>.

Tanto a nivel nacional como a nivel local, es posible decir que existe un vacío en la regulación de la atribución de elaborar anteproyectos de iniciativas legislativas por parte de las secretarías de los gobiernos ejecutivos Federal o Estatales. Del mismo modo, podríamos mencionar, que el primer borrador del anteproyecto de iniciativa se trabaja en el departamento jurídico de la respectiva Secretaría.

Lo establecido dentro del acuerdo de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, por el que se emiten los lineamientos para la elaboración, revisión y seguimiento de iniciativas de leyes y decretos, se determina que durante la construcción del anteproyecto se debe contar con la opinión de todas las dependencias que tengan en su ámbito de competencia para tema a legislar, porque es posible que dentro de una Secretaría puedan estar involucradas diversas unidades administrativas de apoyo jurídico, por ello es necesario hacerlos partícipes del proceso de creación del anteproyecto.

El propio acuerdo establece un plazo de treinta días para emitir su opinión respecto de la propuesta hecha, aunque dentro de la práctica los plazos no son de riguroso cumplimiento, por el contrario, se adaptan y responden a las necesidades y tiempos políticos. Se podría calificar este primer paso como la concentración técnica y especializada de los departamentos jurídicos para desarrollar el anteproyecto. Se entiende que este primer grupo de trabajo, que elabora el borrador y las primeras observaciones del anteproyecto, hechos por conocedores de las problemáticas y de las necesidades que debe cubrir la normativa que se proponga.

Siguiendo con el único marco normativo, el Acuerdo de la Consejería Jurídica, determina que la dependencia proponente tendrá que realizar la exposición de motivos de la iniciativa legislativa, a reserva de que ésta sea modificada más

---

<sup>265</sup> Ley Orgánica del Estado de Jalisco, artículo 11.

adelante por la Secretaría de Gobernación o en última instancia por la Consejería Jurídica, dicho documento debe de contener una descripción general de la situación jurídica que pretende ser creada o modificada; así como las razones del contenido de las disposiciones y los objetivos que se buscan con el anteproyecto; definir de manera clara el contenido intrínsecos, en los que se especifique las disposiciones, redactar los proyectos de manera congruente, clara y sencilla; y por último, precisar el régimen transitorio correspondiente.

Por otra parte, dentro de la legislación en España, en lo referente a la elaboración iniciativa legislativa del Gobierno, está estipulado que será el ministerio o los ministerios competentes, los encargados de la elaboración del correspondiente anteproyecto<sup>266</sup>, por lo tanto, el procedimiento de elaboración de los proyectos quedará a cargo de éstos. Cabe resaltar que, de acuerdo a lo escrito por Piedad García Escudero Márquez cada ministerio puede decidir la organización de los trabajos en la forma que estime más adecuada<sup>267</sup>.

Al ser por el Ministerio el órgano responsable de la elaboración del proyecto de ley, significa que el Ministro es el principal comprometido en impulsar la elaboración del anteproyecto y posteriormente respaldarlo ante el Consejo de Ministros<sup>268</sup>. Ante la posibilidad de elegir cómo estructurar la iniciativa legislativa, el propio Ministerio puede determinar que el departamento jurídico sea el responsable de la redacción del primer texto, o encomendarlo a cualquier órgano del departamento o incluso encargar a expertos ajenos al ministerio, mediante un contrato de servicios de la administración.<sup>269</sup>

Javier López señala el ejemplo del Proyecto de Ley de reforma del Sistema para la valoración de los daños y perjuicios causados a las personas en accidentes de circulación, una vez aprobado, corresponde al consenso alcanzado por la mayor

---

<sup>266</sup> Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, Artículo 22.

<sup>267</sup> GARCÍA-ESCUDEO MÁRQUEZ, Piedad. La iniciativa legislativa del Gobierno. *op. cit.* pág. 86.

<sup>268</sup> PULIDO QUECEDO, Manuel: ¿Cómo se hace una ley en el Parlamento?, en: Manual de actuación del parlamentario / coord. por Xosé Antón Sarmiento Méndez, 2011, págs. 57-71.

<sup>269</sup> DORREGO DE CARLOS, Alberto: Artículo 88, en: Comentarios a la constitución española de 1978, coord. por Oscar Alzaga Villaamil, Cortes Generales, EDSA, Madrid, 1996. Pág.301

parte de los afectados, en el que el Ministerio de Interior coordinó la labor entre las víctimas, aseguradoras, juristas y doctrina<sup>270</sup>.

También se puede mencionar el caso que describe Alejandro Tiana Ferrer en el momento de la elaboración de la Ley Orgánica de Educación en España. Dice que *“aunque muchas veces tendamos a interpretar los procesos que conducen a la aprobación de una nueva ley educativa como la aplicación de planes racionales y de estrategias bien planificadas, lo cierto es que no siempre comienzan con una idea perfectamente clara acerca de cuáles debieran ser el resultado final y el camino a seguir para alcanzarlo”*<sup>271</sup>.

Esto es posible unir a lo que señala Javier García Fernández, reformar la estructura del Gobierno es una de las atribuciones que la Constitución española confiere específicamente al propio Gobierno, siendo así que los Ministerios son los órganos de dirigir sus respectivas actividades en las áreas de su competencia<sup>272</sup>.

En resumen, los departamentos jurídicos de las Secretarías, en muchas ocasiones, son los encargados del primer borrador del proyecto. Tanto en México como en España, los ministerios tienen la libre capacidad de determinar el proceso para elaborar las iniciativas legislativas de su respectivo ramo, y no existe una norma que defina el proceso al que deben de ser sometidos.

---

<sup>270</sup> LÓPEZ Y GARCÍA DE LA SERRANA, Javier: “Cómo se hacen las leyes”, en: Revista de la Asociación Española de Abogados Especializados en Responsabilidad Civil y Seguro, N°. 54, 2015, págs. 5-8

<sup>271</sup> TIANA FERRER, Alejandro: “¿Cómo piensa un académico que se hace una ley y cómo se hace una ley realmente?: Reflexiones a partir de la intrahistoria de la Ley Orgánica de Educación (LOE) de 2006”, en: Historia y Memoria de la Educación, N°. 3, 2016, págs. 71-97.

<sup>272</sup> GARCÍA FERNÁNDEZ, Javier: ¿Quién debe establecer la estructura del Gobierno? En: Temas para el debate, N°. 181, 2009, págs. 59-62.

## 2.4 La Publicación del anteproyecto respecto de la ley de transparencia

Consumada la alternancia de fuerza política dentro del Poder Ejecutivo, se buscó desvincular totalmente de las administraciones del partido hegemónico, llevando a cabo acciones que atacaran los puntos cuestionables del sistema; quizá el más simbólico de ellos fue el oscurantismo del régimen que propició el problema de la corrupción. El origen de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental fue firmado el 10 de junio de 2002, y entró en vigor un año después, otorgaba de los ciudadanos el derecho a solicitar información gubernamental; quizá, para estudiosos del tema<sup>273</sup>, fue uno de los logros más importantes en cuestión de derechos humanos durante la administración que representó la alternancia dentro del Poder Ejecutivo Federal<sup>274</sup>.

La ejecución de la Ley era el gran reto, una vez promulgada y puesta en vigor, el primer objetivo del Gobierno fue el cerciorarse de que cada dependencia obligada adoptara las medidas requeridas para responder a las solicitudes de información pública. Es así como se fueron implementado espacios institucionales en cada una de las dependencias y unidades de enlace para atender a los solicitantes. El proceso de la creación de los anteproyectos de ley del Ejecutivo Federal no iba a ser la excepción, por ello, con la evolución hacia un gobierno con más transparencia y acceso a la información, las dependencias proponentes de modificaciones a la normativa vigente debieron de incorporar la publicación de sus anteproyectos para transparentar las propuestas legislativas del Gobierno.

---

<sup>273</sup> Se puede consultar: Ayllón López, Sergio, y David Arellano Gault. *Estudio en materia de transparencia de otros sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*. México D.F.: UNAM, 2008.; MARTÍNEZ DÍAZ, María Esther y HERAS GÓMEZ, Leticia: Transparencia gubernamental y acceso a la información en México (2002-2010): un análisis exploratorio, En: Ciencia ergo-sum, Vol. 18, N°. 3, 2011, págs. 297-306; Zamora Martínez, Pedro Carlos: "Transparencia y Acceso a la Información", en: [biblio.juridicas.unam.mx](http://biblio.juridicas.unam.mx), consultado el 11-04-2016. ; CRUZ BARNEY, Óscar: "Transparencia y acceso a la información en México", en: *Derecho Comparado de la Información*, n°. 17, 2011, págs. 69-88.; CORTÉS ONTIVEROS, Ricardo: La transparencia en México: razón, origen y consecuencias, Revista de la Facultad de Derecho de México, N°. 244, 2005, págs. 11-32

<sup>274</sup> Ver: Gamboa Montejano, Claudia: *Transparencia y acceso a la información pública*, Cámara de Diputados, México, 2007.

Hoy en día, a casi a tres lustros de que la norma de transparencia gubernamental haya entrado en vigor, hay una estructura sólida y extendida por todas las dependencias del Gobierno Federal, que cuenta con personal y reglamentación interna y, además han formalizado los procedimientos de respuesta. Como resultado, ahora los esfuerzos se enfocan de manera diferente, se hace un balance sobre los puntos fuertes y las debilidades el sistema de acceso a la información en México, de tal manera que ahora se han encaminado a valorar más la efectividad de la Ley y su ejecución, pues resulta determinante en la fortaleza de la consolidación de la democracia de México, que impulsa una mayor apertura gubernamental y una rendición de cuentas más efectiva, dentro de todos los procedimientos realizados en las dependencias del Gobierno.

Ante ésta apertura gubernamental y la transparencia a la que son sujetos los procedimientos de la Administración, la publicación del anteproyecto encuentra su base normativa dentro de la Ley Orgánica del Procedimiento Administrativo, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como en su reglamento de esta última y mediante el Acuerdo la Consejería Jurídica por el que se emiten los lineamientos para la elaboración, revisión y seguimiento de iniciativas de leyes y decretos del Ejecutivo Federal.

En el caso específico de hacer más transparente las prioridades legislativas y los proyectos de ley del Gobierno, se obliga la publicación de los anteproyectos de las dependencias del Ejecutivo Federal, pues resulta un requisito para que sea sometida a consideración del Presidente y se encuentra establecido dentro del Acuerdo la Consejería Jurídica por el que se emiten los lineamientos para la elaboración, revisión y seguimiento de iniciativas de leyes y decretos del Ejecutivo Federal.

Dicho acuerdo suscribe que todo anteproyecto de iniciativa legislativa, elaborado por las dependencias, debe ser acompañado de la constancia de que el Proyecto fue publicado en el portal de Internet de la dependencia respectiva, de manera que sea la misma dependencia, el primer canal de publicación del anteproyecto, así



como la principal receptora de las opciones realizadas por los ciudadanos, en caso de que las haya. Esto de conformidad con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental, en su artículo 10, en la que se señala que los entes gubernamentales deberán hacer públicos los anteproyectos, directamente o a través de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal o de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria. En la mayoría de las ocasiones las dependencias colocan el anteproyecto dentro de su página de internet, en menor medida los hace la Consejería Jurídica.

Por su parte, en el Reglamento<sup>275</sup>, en su capítulo III, sobre la publicación de proyectos de leyes y disposiciones administrativas de carácter general, señala en su artículo 24 que las dependencias y entidades deberán hacer públicos a través de sus sitios de internet y, por lo menos con veinte días hábiles de anticipación a la fecha en que se pretendan publicar o someter a firma del Ejecutivo Federal; debemos mencionar que este plazo es de manera simbólica, debido a que en la práctica el proceso es mayor a ese plazo establecido y una vez que se publica dentro de la página de la dependencia, las modificaciones subsecuentes no se actualizan sino que se queda la original publicada.

Asimismo, el Acuerdo de la Consejería Jurídica antes mencionado señala que según sea el caso, también debe de contener la constancia de cumplimiento de la publicación del Proyecto por parte de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, cuando se trate de proyectos los organismos descentralizados de la Administración Pública Federal paraestatal, como Pemex o Comisión Federal de Electricidad, respecto a sus actos de autoridad, a los servicios que el Estado preste de manera exclusiva, y a los contratos que los particulares sólo puedan celebrar con el mismo, que se sustenta en el Título Tercero “A” de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Éste es un requisito diferente al dictamen de la Comisión Federal

---

<sup>275</sup> Ley Federal de Transparencia y acceso a la Información Pública, artículo 70 y dentro del Reglamento de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, en el Capítulo III, de la publicación de proyectos de leyes y disposición de carácter general, Artículo 24.

de la Mejora Regulatoria que es otro de los requisitos que se analizará más adelante.

En el artículo 25 del Reglamento se aborda el tema de los anteproyectos que están sujetos al Título Tercero “A” de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, son los que deben ser publicados en la página de internet de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria pues es el órgano verificador de la eficiencia de la administración pública como lo analizaremos más adelante. Si se encuentra dentro de este supuesto, la comisión será quien haga constar la publicación del anteproyecto.

Además, dentro del mismo acuerdo, se expone la posibilidad de recurrir a un procedimiento de emergencia, en el que se especifica que los proyectos que no hayan sido sometidos al proceso de mejora regulatoria, con una justificación anexada por las razones de la situación de emergencia del documento o aquéllas que demuestren que la publicación previa del Proyecto podría comprometer los efectos que se pretenden lograr con el mismo. Situación que se ve reflejada dentro del mismo artículo 25 del Reglamento.

Ejemplo del procedimiento de emergencia de este caso es la reforma en materia educativa, que era en dos fases, la reforma constitucional<sup>276</sup>, y la aprobación de tres leyes orgánicas<sup>277</sup>, entre ellas se encontraba la Ley General del Servicio Profesional Docente, que resultó ser el motivo de conflicto con el disidente y radical sindicato de maestros. La publicación del anteproyecto quedó reservada para que se diera a conocer de forma directa en su presentación en el pleno de la Cámara de Senadores, debido a las manifestaciones contra el gobierno por el tema.

---

<sup>276</sup>Se reformó los artículos 3o., fracciones III, VII y VIII, y 73, fracción XXV; y se adiciona un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX, al artículo 3o., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación del 26 de febrero de 2013.

<sup>277</sup> La reforma Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Educación; Decreto por el que se expide la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación; Decreto por el que se expide la Ley General del Servicio Profesional Docente Diario. Oficial de la Federación del 11 de septiembre de 2013, Edición Matutina.

Por otra parte, en el final del artículo 25 del reglamento, es referida la única excepción, pues se abordan que los casos de los actos administrativos de carácter general que se deriven de los procedimientos administrativos en materia de prácticas desleales de comercio internacional establecidos en la Ley de Comercio Exterior están exentos de la pre-publicación por considerarse que ésta comprometería los efectos que se pretenden lograr.

El publicar los anteproyectos de iniciativas legislativa del Gobierno tiene una doble función; la primera y, desde el punto de vista del Ejecutivo Federal, es que el Gobierno pueda conocer el sentir de los diferentes sectores involucrados que se vean trastocados por los temas de los anteproyectos. De esta manera, se puede manejar desde el aspecto político de los mismos, debido a que se observa que tan conveniente puede resultar legislar sobre ese tema y cuáles van a ser los posicionamientos de los diferentes sectores de la sociedad.

La segunda arista de la publicación de los anteproyectos, es -quizá- la parte prioritaria, el acceso a la información de los ciudadanos. De manera generalizada, las diferentes dependencias dentro de sus páginas de internet o incluso dentro de la página de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria se colocan foros en formato digital para que puedan opinar respecto de la propuesta que pretende ser tramitada.

La finalidad de la publicación del anteproyecto de iniciativa legislativa va de la mano con lo que Luis González Placencia expone sobre la transparencia y el acceso a la información pública como promotores del empoderamiento ciudadano, evolucionando de la pura acción de la elección del gobierno a una participación en las decisiones del mismo, bajo la misma tesitura es la manera proteger los derechos fundamentales del individuo. Para él, “la transparencia y la rendición de cuentas sientan las bases para que las y los ciudadanos actúen como sujetos autónomos, informados y con sentido crítico”<sup>278</sup>, dotándolos de la capacidad para actuar en el

---

<sup>278</sup> GONZÁLEZ. PLACENCIA, Luis: “La transparencia y acceso a la información”, en: *Dignita*, n°17, septiembre-diciembre, 2da época, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, 2011. Pp. 12-31.

espacio público e incidir en las decisiones públicas, habituándose a ejercer el control sobre la política.

Por su parte Jesús Orozco ha señalado que “este sentido reviste una importancia central en el catálogo de los derechos humanos, no sólo por su naturaleza como derecho fundamental, sino por su papel en el funcionamiento de la democracia y el empoderamiento de las y los ciudadanos. Cuando hay transparencia y acceso a la información, las y los ciudadanos tienen la posibilidad real de participar de manera más efectiva en las decisiones que afectan a sus vidas”.<sup>279</sup>

El acceso a la información también es un tema que aborda la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) y de igual manera, se ha pronunciado sobre el reconocimiento del acceso a la información como “un requisito indispensable para el funcionamiento mismo de la democracia” a través de una serie de resoluciones<sup>280</sup>. Se han dado pasos hacia una evolución de la sociedad al acceso de las decisiones de gobierno, por ello, la Asamblea General ha aprobado una Ley Modelo sobre Acceso a la Información y una Guía de Implementación, encomendando a la Secretaría General de la OEA apoyar a los Estados que quieran ajustar sus marcos jurídicos para garantizar el ejercicio efectivo de este derecho<sup>281</sup>.

En sentido similar se ha encaminado la Comisión Europea, incluso ha sido más allá, con base en el artículo 11 del tratado de la Unión Europea, se han tomado acciones en las que brinda el acceso a través de su página de internet a iniciativas legislativas relativas a distintas políticas, pero además permite el consultar los programas anuales de trabajo de la Comisión y sus anexos, iniciativas adoptadas y

---

<sup>279</sup> Ver: OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús. “El derecho de acceso a la información y el sistema interamericano”, en: *A 10 años del derecho de acceso a la información en México: Nuevos paradigmas para su garantía*, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, México, 2015. Págs. 17-33

<sup>280</sup> OEA. Asamblea General. AG/RES. 1932 (XXXIII-O/03). Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia. 10 de junio de 2003. Ver también AG/RES. 2057 (XXXIV-O/04); AG/RES. 2121 (XXXV-O/05); AG/RES. 2252 (XXXVI-O/06); AG/RES. 2288 (XXXVII-O/07); AG/RES. 2418 (XXXVIII-O/08); AG/RES. 2514 (XXXIX-O/09).

<sup>281</sup> OEA. Asamblea General. AG/RES. 2607 (XL-O/10). Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública. 8 de junio de 2010.

previstas por la misma e informes de síntesis anuales. A diferencia de México, la participación ciudadana no es publicada, mientras que en la Comisión Europea la participación llevada a través de espacios de consultas se tiene libre acceso a esos resultados<sup>282</sup>.

En el caso de España, el asunto de la transparencia es un instrumento aún más reciente, pues con la promulgación de la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, se brinda un marco regulatorio más actualizado. La normativa establece que los sujetos obligados a transparentar su información son: la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades, y de las Ciudades autónomas. Cabe destacar que hasta el año 2013, España el único país en Unión Europea carecía de una ley de transparencia y acceso a la información.

Es necesario mencionar que la tramitación de esta ley propició la participación ciudadana hasta su promulgación definitiva mediante un anteproyecto que fue publicado y que trataba de dar información pública a los ciudadanos para lo cual se propusieron aspectos relevantes y sugerencias que mejoraran su redacción. En ese sentido José Luis Piñar Mañas opina que el derecho de acceso a la información pública debe ser considerado como un derecho fundamental<sup>283</sup>. El derecho de acceso no solo es imprescindible para la construcción de una sociedad democrática y participativa, sino que es imprescindible para el libre desarrollo de la personalidad frente a los poderes públicos. El ciudadano tiene derecho a conocer la actuación de los poderes<sup>284</sup>, incluidas las motivaciones de las decisiones adoptadas, y el uso que se hace de los fondos públicos.”

---

<sup>282</sup> El estudio completo sobre los tratados que abordan la transparencia dentro de la Unión Europea se puede consultar: SORO QUIRÓS, Mario Francisco. «La transparencia en la Unión Europea.» *Métodos de información* Vol.3, nº 5 (2012): pp.177-203.

<sup>283</sup> Ver: PIÑAR MAÑAS, José Luis . «Transparencia y derecho de acceso a la información pública: algunas reflexiones en torno al derecho de acceso en la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno.» *Revista catalana de dret públic*, nº 49 (2014): pp.1-19.

<sup>284</sup> Ver: ARELLANO GAULT, David: “Fallas de transparencia: hacia una incorporación efectiva de políticas de transparencia en las organizaciones”, en: *Convergencia: Revista de ciencias sociales*, Nº. 45, 2007, págs. 31-46.

Por otra parte, Lorenzo Cotino afirma que la normativa española recién aprobada tiene un lado positivo, hay un concepto muy generoso de información pública a la que en principio se puede acceder: todo contenido, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones<sup>285</sup>.

En el preámbulo de la Ley, se señala que en materia de información de relevancia jurídica y que afecte directamente al ámbito de las relaciones entre la Administración y los ciudadanos, la ley contiene un amplio repertorio de documentos que, al ser publicados, proporcionarán una mayor seguridad jurídica. Se hace referencia al “triple alcance: incrementa y refuerza la transparencia en la actividad pública –que se articula a través de obligaciones de publicidad activa para todas las Administraciones y entidades públicas–, reconoce y garantiza el acceso a la información –regulado como un derecho de amplio ámbito subjetivo y objetivo– y establece las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias jurídicas derivadas de su incumplimiento –lo que se convierte en una exigencia de responsabilidad para todos los que desarrollan actividades de relevancia pública”.

De forma específica, mediante el artículo 7, se determina que las administraciones públicas darán a conocer la información de relevancia jurídica y, de forma específica, se establece en el inciso “b” que se publicarán los anteproyectos de Ley y los proyectos de Decretos Legislativos cuya iniciativa les corresponda, cuando se soliciten los dictámenes a los órganos consultivos correspondientes. En el caso en que no sea preceptivo ningún dictamen, la publicación se realizará en el momento de su aprobación.

Luisa Béjar Algazi menciona la necesaria participación del ciudadano en elección de las autoridades como en la elaboración de las leyes que marcan la formulación

---

<sup>285</sup> Ver: COTINO HUESO, Lorenzo. «La nueva ley de transparencia y acceso a la información.» *Anuario Facultad de Derecho*, Vol. VII, (2014):pp. 241-256.

de la política pública, con esto se evitaría algunos de los riesgos de inestabilidad y ruptura planteados a los regímenes democráticos por la creciente insatisfacción de los ciudadanos con los productos recibidos con cargo a sus instituciones<sup>286</sup>.

La participación de la ciudadanía es cada vez mayor, “la libertad de expresión se inserta en el orden público primario y radical de la democracia, que no es concebible sin el debate libre y sin que la disidencia tenga pleno derecho de manifestarse”<sup>287</sup> y más un contexto social en la normativa que regula la convivencia es al mismo objeto de crítica, con ello incita a que el gobierno sea más abierto y accesible en todas las áreas y la elaboración de los proyectos de ley que no pueden ser la excepción. Para llegar así a ser el gobierno abierto<sup>288</sup> con decisión y visto como plataforma de democracia colaborativa, se convierte en el contexto fundamental de la transparencia<sup>289</sup>.

En este camino del gobierno abierto, Freddy Mariñez Navarro, señala que “la apertura del gobierno esa medida por la que los ciudadanos pueden monitorear influenciar los procesos del gobierno a través del acceso a la información gubernamental y el acceso a la arena de la hechura de decisiones, entonces, a partir de la apertura, podríamos decir que la producción de datos información tiene valor en sí misma”.

De manera contraria el Estado es la última instancia, pues decide la legítima y credibilidad de la provisión y de la información. La transparencia focalizada se caracterizaría entonces por la divulgación pública obligatoria, dirigida a

---

<sup>286</sup> BÉJAR ALGAZI, Luisa: “¿Qué tan transparente es el proceso legislativo en México? Una propuesta de estudio desde el análisis de políticas públicas” en: <http://files.pucp.edu.pe/sistema-ponencias/wp-content/uploads/2014/12/LuisaBejar-Alacip2015.pdf>

<sup>287</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, La Colegiación obligatoria de Periodistas (artículos 13 y 29, Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, párrafo 69.

<sup>288</sup> Se puede consultar respecto al tema: GOIG MARTÍNEZ, Juan Manuel: “Transparencia y corrupción. La percepción social ante comportamientos corruptos”. Revista de derecho UNED, N°. 17, 2015, págs. 73-107; GARCÍA GARCÍA, Jesús: “Gobierno abierto: transparencia, participación y colaboración en las Administraciones Públicas”, en: Innovar: revista de ciencias administrativas y sociales, Vol. 24, N° 54 (octubre-diciembre), 2014, págs. 75-88.; COROJAN, Ana y CAMPOS DOMÍNGUEZ, Eva: *Gobierno abierto: alcance e implicaciones*, Fundación Ideas, España, 2011. Pág 18.

<sup>289</sup> MARIÑEZ NAVARRO, Freddy: “¿Qué transparencia requiere el gobierno abierto?”, en: *Revista de Gestión Pública*, vol. II, Número 2, julio- diciembre, 2013.

corporaciones, organizaciones privadas o públicas, información estandarizada, comparable y fraccionada, con énfasis a productos o prácticas específicas con un objeto público claro<sup>290</sup>.

Tiene que ser todo lo contrario, Ferrer Sapena, define que el gobierno abierto es una forma de comunicación abierta, permanente y bidireccional entre la administración y los ciudadanos, basada en la transparencia, por parte de la administración, la colaboración con la sociedad civil y las empresas y en la participación<sup>291</sup>.

La transparencia vista desde el aspecto legislativo y, de forma particular en el proceso de elaboración del anteproyecto de iniciativa legislativa del gobierno, se puede afirmar que el acceso a la información es necesario, pero quizá, lo cierto es que tanto en México como en España los anteproyectos de ley no tienen una especial relevancia hasta que se exponen como propuestas formales ante el Congreso, es ahí donde cobran importancia, pero lo ideal es que el ciudadano tenga el acceso a la información y que sea por inquietud propia que quiera consultar los anteproyectos de iniciativas legislativas del Gobierno.

---

<sup>290</sup> *Ídem*.

<sup>291</sup> FERRER SAPENA, Antonia; PESET MANCEBO, María Fernanda; BENAVENT, Aleixandre Rafael: “Acceso a los datos públicos y su reutilización: open data y open government”, en: *El profesional de la información*, Vol. 20, Nº 3, 2011. págs. 260-269.



## 2.5 El dictamen de la Secretaría de Hacienda sobre el impacto presupuestario

Antes de entrar a los detalles del dictamen del impacto presupuestario, debemos de destacar el papel que tiene la Secretaría de Hacienda y Crédito Público<sup>292</sup> -el equivalente al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas español- dentro de la Administración Pública Federal, pues resulta fundamental en el quehacer cotidiano<sup>293</sup>. De acuerdo a la reforma de la Ley Orgánica de la Administración Pública de 2013, uno de los dos ejes, el eje económico, recae sobre este organismo, haciendo transversal su funcionamiento, pues no solo se ocupa de la recaudación de los impuestos, sino de administrar cómo se ejercen los recursos del erario público, teniendo una especial intervención dentro de los sectores de inversión pública y gasto social<sup>294</sup>. Por lo tanto, toda modificación a la normativa vigente es evaluada para determinar cuáles son los alcances económicos de dicha modificación y su respectiva viabilidad, así como su repercusión en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

La ejecución del Presupuesto de Egresos de la Federación corresponde a las diversas áreas de la Administración Pública<sup>295</sup> y la programación de éste se encuentra asignado a la Secretaría de Hacienda con fundamento en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, de ahí que deba existir un debido equilibrio dentro de las finanzas. Esta ley antes mencionada, señala en su artículo 18, que toda aquella propuesta que vaya encaminada a incrementar del proyecto de Presupuesto de Egresos, tiene que ser acompañada por una iniciativa de ingreso distinta al financiamiento o compensarse con reducciones en otras previsiones de gasto. Pues ante la lógica de que algún pago no esté comprendido en el Presupuesto de Egresos, éste no se realizará. Existe la posibilidad de modificar una vez

---

<sup>292</sup> Ver: OSORNIO CORRES, Francisco Javier. *Aspectos Jurídicos de la Administración Financiera en México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1992

<sup>293</sup> CASTILLO AYALA, Javier: El gasto público como elemento central de las finanzas públicas, en: *Revista de Administración Pública*, Número 59-60 Sección de Previa, México, 1984.

<sup>294</sup> La reforma fue aprobada en el Senado el 13 de diciembre de 2012 y fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 2013.

<sup>295</sup> NAVA NEGRETE, Alfonso: Reflexiones acerca del presupuesto de egresos de la Federación, en: *Revista de la Facultad de Derecho de México*, N° 246, Sección de Artículos, México, 2006.

aprobado el Presupuesto de Egresos, pero siempre y cuando sea contemplando una fuente de ingresos adicional para cubrir los nuevos gastos.

Por lo dicho, la Secretaría de Hacienda es el organismo que elabora una evaluación del impacto presupuestario del anteproyecto de iniciativa del Ejecutivo, pues es la dependencia con capacidad para determinar la viabilidad económica de la dicha propuesta. Las iniciativas del Ejecutivo, que son presentadas ante el pleno de las Cámaras de Congreso de la Unión, cuentan con una viabilidad que le brinda esta revisión de los organismos competentes en materia financiera encabezados por la Subsecretaría de Egresos.

Debemos de enfatizar que esta Subsecretaría, tiene como propósito orientar y supervisar la planeación en materia de presupuestaria de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, todo ello con la finalidad de atestiguar que el presupuesto cubra las necesidades de la Administración Pública Federal en atención a los requerimientos y políticas del desarrollo nacional<sup>296</sup>.

También es necesario destacar que la Subsecretaría dentro de sus atribuciones, tiene como encargo la elaboración del Anteproyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, incluso, sus atribuciones son aún más integrales, debido a que autoriza las políticas del gasto público federal orientadas a la Planeación Nacional de Desarrollo en la asignación del gasto público. Esta facultad le permite tener una visión global de cómo se desarrolla el gasto por parte del Estado y las adecuaciones que puede tener.

En este sentido, al contar con esta perspectiva amplia de la ejecución del gasto, le permite vincularlo de una mejor manera con la atribución de ser el órgano elaborador de los anteproyectos de iniciativas de leyes, en las materias competentes a sus unidades administrativas, es decir, la dirección y supervisión de la ejecución del Presupuesto de Egresos de la Federación. Anteproyectos de

---

<sup>296</sup> MIJANGOS BORJA, María de la Luz: “Control del gasto Público”, en: *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Número 87 Sección de Artículos, 1996.

iniciativas que, como en las demás secretarías, son propuestas por el Titular de la dependencia al Jefe del Ejecutivo.

Es pertinente resaltar que las actividades principales de la Subsecretaría van encaminadas a emitir las autorizaciones u opiniones en materia de programación, presupuesto, ejercicio, control y seguimiento del gasto público federal. Una de esas funciones, a la que es posible señalar como preventiva, es la de dictaminar el impacto presupuestario. Aun cuando su labor no sólo se limita a determinar si existe una viabilidad económica en los diversos proyectos que emprende la Gobierno Federal sino también emite opiniones sobre los programas de las dependencias de la Administración Pública Federal, sobre el establecimiento de compromisos específicos, en términos de programas, objetivos, metas e indicadores de desempeño.

Para desempeñar las actividades y ejecutar sus atribuciones la Subsecretaría de Egresos se apoya a través de siete órganos: Unidad de Inversiones, Unidad de Política y Control Presupuestario, Dirección General de Política Presupuestaria, Unidad de Evaluación del Desempeño, Unidad de Contabilidad Gubernamental, Dirección General Jurídica de Egresos, Dirección General de Programación y Presupuesto “A”, Dirección General de Programación y Presupuesto “B”. En dos últimas son en las cuales nos vamos a detener, pues son las responsables de elaborar el dictamen de impacto presupuestario de acuerdo a sus atribuciones.

Dentro del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Cuenta Pública se determina en su artículo 65, apartado B, fracción XIV, que las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto “A” y “B” son los organismos competentes para emitir el dictamen, sobre las evaluaciones de impacto presupuestario de los anteproyectos presentados por las dependencias de la Administración Pública Federal.

Para su funcionamiento, ambas direcciones se dividen los diferentes sectores de la Administración Pública, la Dirección General de Programación y Presupuesto “A” es la encargada de revisar los anteproyectos de los sectores de educación pública,

salud, a la seguridad social, seguridad pública y nacional, gobierno, ciencia y tecnología, aportaciones a seguridad social, aportaciones federales para entidades federativas y municipios, y ramos autónomos. Mientras que la Dirección General de Programación y Presupuesto “B”, es la responsable de revisar los anteproyectos relacionados con los sectores de desarrollo agropecuario, recursos naturales, comunicaciones y transportes, hacienda, turismo, energía, desarrollo social, trabajo y economía.<sup>297</sup>

La actividad central de las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto A y B, es el seguimiento del gasto en las diversas dependencias gubernamentales y una de las aristas de su trabajo es revisar los anteproyectos de programas y presupuestos de las diversas áreas de la Administración Federal, según corresponda su coordinación, para su posterior integración al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, pero en el supuesto caso de que este anteproyecto no sea presentado, la dirección tiene la responsabilidad de formularlo. De igual modo pueden autorizar, en el ámbito de su competencia, las solicitudes que presenten las dependencias de la Administración Pública Federal bajo su coordinación, para efectuar adecuaciones a sus respectivos presupuestos, en los términos de las disposiciones aplicables.

Dentro de sus responsabilidades esta analizar los anteproyectos de programas y presupuestos presentados por las dependencias y entidades bajo su coordinación y verificar la observancia de las normas, metodología y niveles de gasto autorizados<sup>298</sup>. Asimismo, coordinar la integración de los apartados

---

<sup>297</sup> El gasto público tiene que ser estructurado a través de los distintos sectores de la administración pública, por lo tanto, existen varias de las dependencias que pueden ser partícipes de la aplicación de las políticas públicas, trayendo consigo que el ejercicio de los presupuestos va encaminados cooperación entre varias de ellas. Ver: BELTRÁN VILLALVA, Miguel: ¿Qué ha de evaluarse en las políticas públicas?, *Temas para el debate*, N°. 192, noviembre, 2010, págs. 23-26.

<sup>298</sup> Ver: UVALLE BERRONE, Ricardo: Enfoque del gobierno cercano y moderno en el ámbito del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018: Aspectos jurídicos de las políticas públicas, en: *Revista de Administración Pública*, Número 132, México, 2013.

correspondientes de la exposición de motivos del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación<sup>299</sup>.

Además, la razón central de que las mencionemos es que ambas Direcciones Generales tienen la atribución de direccionar la política de gasto público en los sectores bajo su coordinación, así como las evaluaciones de impacto presupuestario de los anteproyectos de iniciativas legislativas que, presenten las dependencias de la Administración Pública Federal, de igual manera de los proyectos de reglamentos y de las demás disposiciones administrativas de carácter general, que se pretendan someter a consideración del Jefe del Ejecutivo.

Hay seguimiento presupuestal continuo por parte de las Direcciones sobre las dependencias de la Administración Pública Federal, de tal manera que, además de emitir el impacto presupuestal de sus anteproyectos de iniciativa legislativa, también cuentan con la responsabilidad de emitir las opiniones respectivas de la relación que guardan los programas presupuestarios, bajo su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo. De esta manera, existe una relación económica estrecha entre los proyectos emprendidos por las dependencias y el Plan Nacional de Desarrollo. Pues además pueden formular su opinión sobre la relación que guardan los programas presupuestarios de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, bajo su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo.

Ya entrando en el detalle de Dictamen del Impacto Presupuestario, las direcciones de Programación y Presupuesto, según el área gubernamental que les correspondan, elaboran un estudio del anteproyecto de iniciativa, que es la base sustancial para el dictamen final, aunque éste es para consumo interno de la Secretaría de Hacienda, cuenta con alta especialización técnica en que se determinan los antecedentes del anteproyecto, es decir, la dependencia gubernamental del que procede el anteproyecto, aunado a la exposición de motivos por los cuales se realiza este anteproyecto. De igual forma, se analiza el objetivo

---

<sup>299</sup> Ver: PÉREZ LÓPEZ, Miguel: Gasto público, fiscalización y administración de recursos económicos públicos, *Cuestiones Constitucionales*, Número 22 Sección de Artículos Doctrinales, 2010.

que persigue del anteproyecto y de acuerdo a su naturaleza, se revisa que no exista algo semejante dentro de las diferentes áreas del Gobierno, de forma especial en programas enfocados a la asistencia social.

Otro de los puntos de análisis es determinar si existe una vinculación entre la propuesta de anteproyecto y el Plan Nacional de Desarrollo<sup>300</sup>, así como si los objetivos que persigue están *ad doc* con los parámetros establecidos por dentro del mismo, pues no debería de existir discrepancias entre los objetivos trazados.

Al entrar en la parte sustancial del Dictamen, se examina el impacto en programas aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, se analiza la situación de los programas de las dependencias. En caso de modificar o terminar algún programa dentro del presupuesto de egresos de la federación, además examinar especificar las reformas y modificaciones que afectaría los programas aprobados del presupuesto de ingresos de la Federación<sup>301</sup>.

Resulta indispensable, en este proceso de análisis, el determinar el impacto total del gasto, es decir, el aumento en el porcentaje en neto total del ejercicio fiscal, además del aumento en el porcentaje del gasto programado el ejercicio fiscal en curso, en caso de que sea aplicable para el año fiscal en curso, así como el aumento en porcentaje del gasto no programable para el ejercicio fiscal correspondiente o, en su defecto, el nulo incrementa del nivel de gasto.

Se realiza un estudio del costo total estimado del proyecto y fuentes de financiamiento, además de revisar a detalle el impacto en el gasto de las dependencias gubernamentales por la creación o modificación de unidades administrativas y plazas o, en su caso, creación de nuevas instituciones. De forma que se lleva a cabo un análisis del impacto presupuestario en los programas aprobados de las dependencias, acompañado de un establecimiento de destinos

---

<sup>300</sup> El plan nacional de desarrollo es el instrumento base para poder diagnosticar las necesidades del país y definir las prioridades a las que cuales va a enfocar el gobierno sus decisiones, es decir, como aplica sus políticas públicas a través del presupuesto de egresos. Ver: Luis Lorente, El desarrollo y el Plan Nacional de Desarrollo, *Apuntes del CENES*, Vol. 23, N°. 35, 2003, págs. 71-104.

<sup>301</sup> SANTOS FLORES, Israel: *La omisión legislativa en materia tributaria. El caso de México*, UNAM, México, 2011.

específicos de gasto público, determinando de nuevas atribuciones y actividades que deberán realizar las áreas gubernamentales y la inclusión de disposiciones generales que incidan en la regulación en materia presupuestaria.

La normativa referente al Presupuesto y la forma de su ejecución dicta que no se podrá hacer pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por la ley posterior, por ello el gasto público federal se basa en presupuestos que se formularán con apoyo en programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución<sup>302</sup>. En casos excepcionales y debidamente justificados, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá autorizar compromisos que rebasen el ejercicio fiscal (obra pública, adquisiciones u otros). Las dependencias y entidades se sujetarán a los montos autorizados en el Presupuesto para sus respectivos programas.

También hay factores externos y coyunturales que pueden ver afectado el dictamen del Impacto Presupuestario, pues se puede dar el caso de que durante el ejercicio disminuyan los ingresos, se podrán aplicar medidas de disciplina presupuestaria que compensen dicha disminución. Los recursos públicos se deben administrar por resultados, cumpliendo con oportunidad y eficiencia las metas y objetivos previstos en sus respectivos programas. Se podrán determinar reducciones, diferimientos o cancelaciones de programas y conceptos de gasto, cuando ello represente la posibilidad de obtener ahorros en función de la productividad y eficiencia, cuando dejen de cumplir sus propósitos, o en el caso de situaciones supervenientes. Los resultados se evaluarán con base en indicadores de la ejecución de los programas y presupuestos para identificar la eficiencia, los costos, la calidad y el impacto social del ejercicio del gasto público<sup>303</sup>.

---

<sup>302</sup> Debemos de tener en cuenta que la ejecución del gasto tiene que estar apegada a la Ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos Nava y en caso de que el presupuesto no esté de acuerdo de acuerdo con las directrices del Gobierno este puede recurrir al veto. ESCUDERO, Óscar: Reflexiones jurídicas sobre el veto al Presupuesto de Egresos, *Cuestiones constitucionales: revista mexicana de derecho constitucional*, N°. 17, 2007.

<sup>303</sup> GUTIÉRREZ, Gerónimo; LUJAMBIO, Alonso y VALADÉS, Diego: *El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder*, UNAM, 2001.

Otro de los puntos a revisar es la intervención o acción pública prevista es decir entrega de apoyos, subsidios mecanismos específicos de acción pública, coordinación interinstitucional, coordinación intergubernamental, participación social u otro aspecto relevante.

Durante la revisión del anteproyecto se establece cuales es la naturaleza económica del gasto, que se determina a través de dos vertientes: Primero, gasto corriente, que corresponde a servicios personales, pensiones y jubilaciones, materiales y suministros, servicios generales, más otros gastos de operación. El segundo, gasto de capital, es decir, activos para la administración pública, como bienes muebles e inmuebles, obra pública, inversión financiera, otros gastos de capital. Si la propuesta considera el otorgamiento de subsidios y transferencias, deberá estimarse lo que corresponda a gasto corriente y de capital, respectivamente. Para el gasto federalizado, se deberá considerar el tipo de recursos que se pretenden otorgar a las entidades federativas y municipios, en su caso, así como su impacto. Si la iniciativa considera financiamiento externo, deberá especificarse el tipo de operación que se propone y su impacto<sup>304</sup>.

Por lo que respecta a la revisión de las fuentes de financiamiento, sólo se podrán concertar créditos para financiar programas incluidos en los presupuestos aprobados. En estos presupuestos se deberá definir el tipo y fuente de recursos para su financiamiento. Tratándose de ingresos extraordinarios derivados de empréstitos, el gasto deberá ajustarse a lo dispuesto por el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Dentro del análisis, se hace evaluación del impacto presupuestario desde la perspectiva hacendaria, se inicia, al determinar el proyecto que se establece en diferentes ámbitos de aplicación, es decir, el nivel federal estatal o municipal<sup>305</sup>. Así como también, si es una ley que decreto, que adiciona deroga o abroga.

---

<sup>304</sup> NAVA ESCUDERO, Óscar: “Límites al poder constitucional presupuestario de la Cámara de Diputados”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, N°. 246, 2006, págs. 273-310.

<sup>305</sup> RUEDA LÓPEZ, Nuria: La naturaleza económica del gasto público. En: *eXtoikos*, N°. 9, 2013, págs. 33-36



También se evalúan los criterios y procedimientos generales, que tienen con la propuesta para las asignación y distribución de recursos. Además, la Dirección de Programación y Presupuesto correspondiente evalúa los criterios y el procedimiento para el ejercicio de evaluación, rendición de cuentas y transparencia<sup>306</sup>.

Otro de los puntos a evaluar es el impacto a la estructura orgánico institucional, es decir, si es una nueva estructura gubernamental o reforma algún departamento o se transfiriere a otra estructura, así como si necesita desincorporar o extinguir. Del mismo modo, se hace una estimación del impacto en la estructura ocupacional, sobre todo en lo que respecta a la creación, transferencia o cancelación de plazas de funcionarios y todo lo referente al personal que puede ocuparse para el desempeño de sus funciones de ejecución del anteproyecto. Asimismo, se tiene que especificar si existe la posibilidad de generar pasivos laborales y si el alcance es a mediano, corto y largo plazo en el caso de pensiones y jubilaciones.

También se examina el impacto presupuestario por la naturaleza del gasto, bajo sus dos vertientes, gasto corriente y gasto de capital. El gasto corriente es lo referente a materiales y suministros, servicios generales, subsidios y costos de operación, y gastos de capital, es decir, el gasto en bienes muebles, inmuebles, obra pública, subsidios y transferencias de capital.

Asimismo, dentro del dictamen, se precisan las fuentes de financiamiento en el corto y largo plazo, así como que se ajustes en el mismo presupuesto de egresos de la Federación, si no representa ningún aumento o de lo contrario se eleva nivel global en el que ejercicio fiscal en curso; del mismo modo se verifica si existe o no el incremento del porcentaje de los ingresos presupuestarios en curso y si éste repercute también en gobiernos locales y su financiamiento, concurrente en el sector privado en el financiamiento o en su caso hay crédito interno o externo.<sup>307</sup>

---

<sup>306</sup> TÉPACH M, Reyes: “Gobiernos divididos y presupuesto público: cuando los votos no son suficientes”, *Revista de Administración Pública*, Número 124 Sección de Previa, 2011.

<sup>307</sup> Dentro del análisis se cuantifica la importancia relativa de las necesidades de gasto y de la capacidad fiscal como factores explicativos de la desigualdad observada en los niveles de gasto público. SOLÉ OLLÉ,

Por último, se hace una revisión del impacto total del gasto, se estima el porcentaje y el monto respectivo, pues hay un aumento del porcentaje en el gasto neto total del ejercicio fiscal en curso, el aumento del porcentaje en el gasto probable del ejercicio fiscal en curso, el aumento del porcentaje del gasto no probable en el ejercicio fiscal en curso o no incrementa el nivel neto total. Estimado en el gasto, es decir, el gasto corriente a través de los servicios y personales, así como los gastos de operación además de los materiales insumos servicios generales subsidios, transferencias corrientes y gastos operación. Por el gasto de capital hay bienes muebles e inmuebles, obra pública subsidios y transferencias de capital y otros gastos de capital.<sup>308</sup>

Es importante precisar que los dictámenes emitidos por las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto han cambiado según la administración, pues al no contar con unos lineamientos determinados, los responsables políticos son quienes fijan el contenido del dictamen. Para la administración 2012-2018, el dictamen está integrado por tres puntos: las características generales de la iniciativa, el impacto presupuestario desglosado de todo el análisis anterior y la argumentación a favor o en contra de la iniciativa.

Por otra parte, debemos de reconocer que los anteproyectos son analizados de acuerdo a la relevancia política, al estar inscritos en los temas legislativos del Ejecutivo Federal no implica que tengan la misma relevancia y prioridad. Resulta evidente que, si son parte del Plan Nacional de Desarrollo o una promesa electoral tienen mayor preponderancia, por esta razón es posible afirmar que el dictamen emitido por la Secretaría de Hacienda es más trascendente, sin mermar la importancia de los demás, debido a que marca la viabilidad económica y si no hay los recursos necesarios, ni la disposición política para disminuir el gasto de otra dependencia, los anteproyectos no serán parte de la agenda legislativa dentro del Congreso de la Unión.

---

Albert: "Determinantes del gasto público local: ¿necesidades de gasto o capacidad fiscal?", Documents de treball IEB, N.º. 5, 2000, en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2332707>

<sup>308</sup> FLORES RAMOS, José Manuel: "El control y la evaluación en el Sistema Integral de Administración del Gasto Público en México, en: *Revista de Administración Pública*, Número 117 Sección de Previa, 2008.

Hay un documento semejante fuera del Poder Legislativo, enmarcado dentro de la ley referente a los presupuestos<sup>309</sup>, que no tiene vinculación con el dictamen de la Secretaría de Hacienda sobre el anteproyecto de ley, pero va encaminado al mismo fin, la regulación del gasto gubernamental. Pues la ley señala que toda propuesta de aumento o creación de gasto del proyecto de Presupuesto de Egresos, deberá agregarse la correspondiente iniciativa de ingreso distinta al financiamiento o compensarse con reducciones en otras previsiones de gasto. Es así como se establece que no procederá pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto de Egresos o determinado por ley posterior; de lo contrario se debe de aprobar la fuente de ingresos adicional para cubrir los nuevos gastos. Más adelante la ley señala que las comisiones correspondientes del Congreso de la Unión, al elaborar los dictámenes respectivos, realizarán una valoración del impacto presupuestario de las iniciativas de ley o decreto, con el apoyo del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados. De esta manera se asegura que exista un equilibrio presupuestario aun cuando la iniciativa legislativa no haya sido emitida por el Ejecutivo Federal.

A nivel local, no existía precedente de que hubiera un informe previo sobre la viabilidad de los anteproyectos de iniciativas legislativa de los gobiernos de los Estados. De acuerdo con la recién aprobada Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios<sup>310</sup>, se responsabiliza al Poder Ejecutivo de las Entidades Federativas, por conducto de la Secretaría de Finanzas o su equivalente, a realizar una evaluación de los anteproyectos de iniciativas legislativas desde el aspecto del impacto presupuestario, antes de que se presenten a la consideración de la Legislatura local<sup>311</sup>.

Bajo esa tesitura, la misma ley decreta que todo proyecto de ley o decreto, que sea sometido a votación del Pleno de la Legislatura local deberá incluir en su dictamen correspondiente una estimación sobre el impacto presupuestario del proyecto. En la actualidad no existe una regulación que especifique la necesidad de realizar una

---

<sup>309</sup> Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, artículo 18.

<sup>310</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de abril de 2016.

<sup>311</sup> Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, artículo 16.

estimación del impacto presupuestario a nivel de las Entidades Federativas. Debemos de resaltar que esta normativa es producto de una conducta reiterada de irresponsabilidad financiera por parte de los Gobiernos locales en los casos de contratación de endeudamiento público<sup>312</sup>.

De acuerdo con los artículos transitorios de la ley, se decreta que las Entidades Federativas y, en su caso, los Municipios tienen la obligación de realizar las reformas a las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para dar cumplimiento, a más tardar, a los 180 días naturales siguientes a la entrada en vigor. Lo que implica que los Estados deben de tomar las medidas pertinentes para poner en práctica procedimientos usualmente desconocidos.

Por otra parte, en España la propia Constitución señala que los proyectos de ley serán aprobados en Consejo de Ministros, que los someterá al Congreso, acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos. En ese sentido el artículo 22.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de Organización, Competencia y Funcionamiento del Gobierno, establece la necesidad de que los proyectos elaborados por los departamentos ministeriales incorporen una memoria económica con la estimación del coste a que dará lugar.

De acuerdo con Piedad García-Escudero a los informes internos de la Secretaría Técnica, entre los que se encuentra la memoria económica y estudios o informes necesarios para la presentación del Proyecto de Ley como la “fase documental” perteneciente a la etapa previa al inicio del procedimiento legislativo en la que, además del texto articulado, se elaboran previa o simultáneamente los documentos que le acompañan<sup>313</sup>.

---

<sup>312</sup> Según el Instituto Mexicano para la Competitividad La iniciativa de ley posibilita que el Ejecutivo Federal pueda garantizar un refinanciamiento de deuda que pudiera ser inconstitucional de origen, sin que venga aparejado de una auditoría de la deuda contratada en un principio y en donde pueda constarse el adecuado ejercicio de la misma.

<sup>313</sup> GARCÍA ESCUDERO MÁRQUEZ, Piedad: Informes previos al Proyecto de Ley, en: Corts: Anuario de derecho parlamentario, N°. 11, 2001, págs. 53-71

Dentro de estos informes, en lo referente a la memoria económica, se analiza los principales sectores y agentes afectados y los costes y beneficios que cabe esperar de la norma y, por otro lado, el impacto presupuestario, atendiendo tanto a los elementos que pueden generar costes, como al posible efecto sobre los ingresos públicos.

Dentro de la normativa constitucional, en el artículo 88 al igual que el artículo 89, respecto de las proposiciones de ley, complementario del artículo 87 en el que se regula la iniciativa legislativa. Su desarrollo se puede estudiar en torno a la triple orientación de su contenido: la atribución de la iniciativa al Gobierno como órgano colegiado, el sometimiento de los proyectos de ley al Congreso de los Diputados de forma prioritaria, y los antecedentes que deben acompañar a dichos proyectos de ley.<sup>314</sup>

Gutiérrez Vicent señala en la sinopsis del artículo 89 que los requisitos formales, el Reglamento del Congreso establece, en paralelo a lo que dispone el artículo 89 de la Constitución para los proyectos de ley, que las proposiciones de ley se presentarán acompañadas de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellas.

Por otra parte, se hace referencia al Reglamento del Senado, específicamente a al artículo 108, que determina la necesidad de señala que deberán ser formuladas en un texto articulado acompañado de una exposición justificativa y, además, en su caso, de una Memoria en la que se evalúe su coste económico.

En la misma sinopsis, se hace referencia a la presentación de la proposición de ley y, admitida a trámite, la Mesa del Congreso ordenará su publicación y su remisión al Gobierno para que manifieste su criterio respecto a aquélla, así como su conformidad o no a la tramitación, si la iniciativa supone aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios (artículos 126.2 del Reglamento del Congreso y 151.1 del Reglamento del Senado). Este extremo resulta del artículo 134.6 de la Constitución que, en el marco del procedimiento de aprobación de los

---

<sup>314</sup> GUTIÉRREZ VICEN, Carlos: Sinopsis del art. 87 de la Constitución Española, *op. cit.*

Presupuestos Generales del Estado, dispone que: "Toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación".

En el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo se determina que el "Impacto económico y presupuestario, que comprenderá el impacto sobre los sectores, colectivos o agentes afectados por la norma, incluido el efecto sobre la competencia, así como la detección y medición de las cargas administrativas."<sup>315</sup>.

---

<sup>315</sup> Publicado en el BOE el 18 de julio de 2009

## 2.6 Dictamen de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria

La implementación dentro del proceso de elaboración de la iniciativa legislativa de la Comisión Federal de la Mejora regulatoria es relativamente reciente, debido a que es un organismo de finales del sexenio del presidente Ernesto Zedillo (1994-2000). Pues fue creado con el objetivo de mejorar la administración pública federal, sobre todo mejorarla y hacerla más eficiente en su desempeño y eficaz con los recursos con los que cuenta<sup>316</sup>.

La creación de la Comisión Federal de la mejora regulatoria tuvo como finalidad la revisión de las funciones del gobierno<sup>317</sup>, a través de una revisión del acervo regulatorio, así como la administración del registro de trámites federales y la planeación regulatoria programas bienales. Al tiempo de ser órgano asesor y de cooperación con entidades federativas y municipios, cooperación regulatoria internacional.

Resulta evidente que el titular de la Comisión es el responsable de conducir la revisión de los anteproyectos de las disposiciones legislativas y administrativas, al tiempo el titular se encuentra respaldado por la Coordinación General de mejora regulatoria y por la Coordinación Ejecutiva; dependencias en las cuales recae la revisión y emisión del dictamen respecto de los anteproyectos de iniciativa de ley así como los programas de mejora y los reportes que serán presentados ante el Ejecutivo Federal. Asimismo, estas dependencias tienen la responsabilidad de elaborar anteproyectos de disposiciones jurídicas y programas para mejorar la regulación nacional para ser propuestos al titular de la Comisión y estos a su vez al Jefe del Ejecutivo.

---

<sup>316</sup> Ver: *Informe final del Comisionado de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria*, noviembre de 2000, En: <http://www.cofemer.gob.mx/documentos/ltg/cofemer.pdf>

<sup>317</sup> Para profundizar en el tema se puede consultar: CISCOMANIA FREANER, Francisco, LEÓN VADILLOS, Reynaldo y SALGADO PERRILLIAT, Ricardo; "Reformas a la ley federal procedimiento administrativo en materia de mejora regulatoria." En: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/arsiu/cont/23/acl/acl17.pdf>

La Comisión desde el aspecto legislativo, se encuentra facultada tener una doble función, revisar las propuestas de mejoras de las dependencias del Gobierno Federal, así como impulsar anteproyectos de iniciativas con la finalidad de mejorar el funcionamiento del mismo. Es así como sus atribuciones se fundamentan con la finalidad de elaborar regulaciones con mayores beneficios y menores costos para la sociedad. En consecuencia, el dictamen emitido por la Comisión resuelve cual es la magnitud de la modificación a la Administración o de lo contrario, la no existencia transformación.

Lo cierto es que la función de la Comisión dentro de la revisión del anteproyecto no sólo revisa o mejora los proyectos y disposiciones vigentes, sino también busca, de ser necesario, subsanar vacíos jurídicos o problemas que impiden un funcionamiento del andamiaje jurídico<sup>318</sup>. Es así como tiene una responsabilidad intrínseca, la de promover la transparencia en la elaboración y aplicación de las regulaciones y que éstas maximicen la competencia de las instituciones.

En este sentido, la revisión y la mejora de los anteproyectos de iniciativas legislativas y administrativas va de la mano con la manifestación de impacto regulatorio, el objetivo primordial de la manifestación y justificar el anteproyecto de disposición jurídica<sup>319</sup> mediante una exposición clara del problema que además analice las alternativas regulatorias consideradas como los esquemas de instrumentación y ampliación previstos.

En el momento de la creación de la Comisión Federal para la Mejora Regulatoria, su implementación dentro de los procesos de revisión de proyectos de

---

<sup>318</sup> *Simplificación y mejora regulatoria en las administraciones estatales de México*. Instituto Nacional de administración pública 2001 México. De forma general las reformas administrativas van encaminadas al desarrollo y cambio administrativo que se oriente y no agilizar facilitar y hacer más transparente la gestión pública hay feto de imprimir mayor dinamismo y racionalidad al quehacer gubernamental y sobretodo elevar la calidad de los trámites y servicios que la autoridad gubernamental exige y ofrece a los ciudadanos.

<sup>319</sup> La regulación antes se colocaba en la atención bajo dos aspectos muy puntuales la noción jurídica de regulación y el órgano regulador se descuidaba así un aspecto central del derecho de la regulación que es la necesidad de asegurar la calidad de la función administrativa y de la regulación y las medidas regulatorias. CARVAJAL SÁNCHEZ, Bernardo: “¿cómo asegurar la calidad reguladora?”, en: *Revista Digital de Derecho Administrativo*, n°9, 2013, pág. 41-62.



disposiciones legislativas y administrativas<sup>320</sup> no contaba con precedentes, ni tampoco su inserción en el aspecto político fue del todo favorable, debido a que las dependencias no estaban acostumbradas a someter sus anteproyectos regulatorios a un proceso de análisis por parte de terceros. Eso implicaba que los anteproyectos deberían de ser consultados de forma directa por la Consejería Jurídica, sin tener en cuenta cuales eran las repercusiones de las adjuntas a las legales, pero también el cambio político que representa, pues todos los titulares dentro de la Administración, es decir, el Gabinete del Gobierno, políticamente quieren mostrar resultados ante su jefe directo, el Presidente, pero con la inclusión de un organismo que mide el impacto administrativo resulta un filtro para sus anteproyectos. Ante la posible confrontación de la Comisión con la dependencia de Gobierno proponente, se propuso que la manifestación de impacto regulatorio pueda ser presentada por la propia dependencia. De esta manera, existe una auto-evaluarse antes de remitir proyectos a la Comisión.

La Ley Federal del procedimiento Administrativo es el sustento legal de la mejora regulatoria<sup>321</sup>, en la que se estipula que la Comisión es la encargada dictaminar los proyectos del Ejecutivo Federal y de la administración pública federal. El anteproyecto puede traer incluido una manifestación del impacto regulatorio elaborada por la propia institución proponente del proyecto, misma que deberá de ser inspeccionada por la Comisión, o en caso de no incluir ésta manifestación, deberá de ser realizada por la Comisión. En todo caso, el eje central de trámite es dictaminar sobre la viabilidad del proyecto de iniciativa legislativa.

La presentación del anteproyecto ante la Comisión tiene que ser realizada 30 días antes de que se someta a consideración de la firma del Jefe del Ejecutivo. Todo ello con la finalidad de que pueda ser revisado de forma detallada, este plazo en ocasiones se prorroga hasta la conclusión del estudio. Resulta evidente que existen anteproyectos que trastocan varios aspectos de la Administración y por lo tanto, la

---

<sup>320</sup> QUIROZ RUIZ, Sara Luz C: “La Ley Federal de Competencia: entre la mejora regulatoria y una reforma integral”, en: *Letras jurídicas: Revista de los investigadores del Instituto de Investigaciones Jurídicas U. V.*, N°. 22, 2010, págs. 237-252.

<sup>321</sup> Ley Federal del Procedimiento Administrativo, Título Tercero, De la mejora regulatoria, Artículo 69-A – 69-M.

revisión es más detallada<sup>322</sup>. Por otra parte, también existe la posibilidad de que los anteproyectos no hagan ninguna modificación que repercuta en la tramitación gubernamental. En todo caso, la Comisión podrá emitir el dictamen señalando el impacto regulatorio o de que este no se producirá. En el caso de que el anteproyecto no genere costos de cumplimiento para los particulares podría omitirse el trámite ante la Comisión y pasar directamente a la Consultoría Jurídica de Presidencia, pero se debe de hacer de conocimiento a la Comisión, para que ésta se pronuncie de que no es necesario emitir ningún dictamen al respecto, debido a la naturaleza del anteproyecto.

Pueden existir casos en los cuales la Comisión reciba una manifestación de impacto regulatorio adjunto al anteproyecto que a su juicio no sea satisfactoria, podrá solicitar a la dependencia organismo descentralizado generador del anteproyecto de iniciativa correcciones en el proyecto. En el supuesto caso de la dependencia gubernamental insista en el mismo proyecto y la Comisión sosteniendo que el anteproyecto es defectuoso debido a que puede tener un alto impacto en economía o un efecto sustancial sobre el sector específico, se podrá solicitar un experto para que emitan su manifestación y comentarios a la Comisión y a la propia dependencia para tener un comentario de imparcialidad. En el caso de que la dependencia no acepte el dictamen del experto y exista esa discrepancia entre la dependencia y la Comisión, la Ley señala que el anteproyecto pasará al Consejero Jurídico de Presidencia que, antes de someter el anteproyecto al Jefe del Ejecutivo, tomará en cuenta los dictámenes de la Comisión, así como los intereses de la misma dependencia gubernamental para seguir adelante con el anteproyecto. En consecuencia, en el supuesto de que haya discrepancias entre las instituciones involucradas dentro del proceso de dictaminar la mejora regulatoria, el Consejero Jurídico es quien ponderará la viabilidad del proyecto. Es posible en este supuesto

---

<sup>322</sup> De acuerdo con el *informe anual de desempeño-Comisión Federal Mejora Regulatoria 2014-2015*, el tiempo promedio del Proceso de Mejora Regulatoria que siguen los anteproyectos con costos de cumplimiento y Reglas de Operación es distinto. Durante el periodo que se reporta, el procedimiento de mejora regulatoria del anteproyecto más extenso se siguió a través de la ruta C, la cual demoró en promedio 77 días hábiles en las dependencias y organismos reguladores, y 13.3 dh en la COFEMER. Le sigue la ruta B en la que el procedimiento registró una duración promedio de 25.9 dh y 8.6 dh en las oficinas de las dependencias y la COFEMER, respectivamente. Mientras que la ruta E fue la de menor duración con 4.6 dh utilizados por la COFEMER en promedio para emitir un Dictamen Regulatorio de Reglas de Operación.

también se recurra a la Secretaría de Gobernación para conocer su punto de vista respecto a la viabilidad del anteproyecto<sup>323</sup>.

Por otra parte, dentro de los requisitos que establece el procedimiento administrativo señala que la Comisión debe de hacer públicos los anteproyectos que reciba, así como los dictámenes del mismo, con la finalidad de que durante el proceso pueda haber una participación de la ciudadanía o de la iniciativa privada para enriquecer los anteproyectos. Además de responder a la necesidad de hacer más palpable el derecho de acceso a la información y la transparencia de las decisiones gubernamentales<sup>324</sup>.

De acuerdo con Comisión Federal para la Mejora Regulatoria, “desde el año 2000 fecha de su creación hasta el 6 de noviembre de 2015 se han revisado 17,528 anteproyectos. De estos, el 61.9% (10,816) no presentaron costos de cumplimiento, el 32.6% (5692) fueron propuestas regulatorias con costos de cumplimiento, el 5.2% (970) se refiere a Reglas de Operación. Del total de anteproyectos recibidos del último periodo es decir diciembre de 2014 a noviembre de 2015 se recibieron 1407 anteproyectos, de los cuales 1253 presentaron una resolución de carácter final equivalentes al 81.1% mientras que 154 (10.9%) se encuentra en espera de una resolución final”<sup>325</sup>.

A nivel local la figura de la Comisión de Mejora Regulatoria es adaptada dentro de las estructuras de las Entidades Federativas, aunque su función desde el aspecto del análisis de los anteproyectos de las inactivas legislativas es variable, pues cada

---

<sup>323</sup> Debemos de mencionar que en ninguno de los 15 informes existentes de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria no se ha presentado ningún caso en el que el Consejero Jurídico deba de intervenir para resolver una disputa entre la dependencia gubernamental y la Comisión.

<sup>324</sup> Durante décadas, la existencia de procesos para revisar la normatividad, generó que proliferar y se acumularan regulaciones que restringían inequitativamente el acceso a las actividades económicas. Hay que mencionar que la reforma enfocada en la mejora regulatoria ha contribuido eliminar un gran número de practicar regulatorias obsoletas, hoy día olvidadas, mediante las cuales el gobierno intervenía en innecesariamente en las actividades de los particulares. Ver: CUSCOMANIA FREANER, Francisco; VADILLO REYNALDO, León; SALGADO PARRILLIAT, Ricardo: Reformas a la ley Federal de procedimiento administrativo y en materia de mejora regulatoria.

En: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/arsiu/cont/23/acl/acl17.pdf>.

<sup>325</sup> *Informe de labores de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria 2014-2015*, en: <http://www.cofemer.gob.mx/contenido.aspx?contenido=84>

una de las comisiones estatales para la Mejora Regulatoria tiene sus propias facultades y procedimientos, es cierto que el referente es el Comisión Federal.

En la Entidad Federativa del Estado de México, la Comisión para la Mejora Regularía se encuentra concebido como un órgano desconcentrado, dotado de autonomía técnica y operativa, en sintonía con la Comisión Federal, busca la consolidación de un marco regulatorio fuerte que facilite las actividades productivas y disminuya las trabas burocráticas en el establecimiento de empresas que hagan del estado una entidad más competitiva.

Dentro de la ley local de mejora regulatoria, se fija que la Comisión Estatal tiene como facultad la de recibir y dictaminar las propuestas de nuevas disposiciones de carácter general y/o de reforma específica, así como los Estudios que envíen a la Comisión las dependencias estatales, e integrar los expedientes respectivos para su presentación al Consejo. Hay que resalta que la Comisión Estatal, de forma específica, que el Consejo, es un órgano consultivo de análisis en la materia, y de vinculación interinstitucional y con los diversos sectores de la sociedad.

Las dependencias estatales y municipales, al elaborar las propuestas de nuevas disposiciones de carácter general o de reforma específica, deberán elaborar también un Estudio de Impacto Regulatorio, de acuerdo con los lineamientos generales que para tal fin apruebe el Consejo. Los Estudios tendrán como objetivo fundamental evitar la duplicidad y la discrecionalidad en el establecimiento de trámites y requisitos, disminuir plazos y costos, así como reducir y evitar deficiencias en la práctica regulatoria<sup>326</sup>.

Existe un vacío legal, la Comisión Estatal pide a las dependencias y municipios realicen Estudio de Impacto Regulatorio de la propuesta, pero no existe ninguna normativa que señale que es un requisito antes de ser sometida a consideración del ejecutivo local. Pues la Consejería Jurídica de la Entidad como órgano encargado

---

<sup>326</sup> Ley para la Mejora Regulatoria del Estado de México y Municipios, artículo 27.

de los asuntos legislativos del Gobernador, no hace referencia alguna necesidad de presentar dicho estudio.

Otro ejemplo local, es la Ley de Mejora Regulatoria del Estado de Puebla, ésta determina que las Dependencias del gobierno local y Ayuntamientos de la Entidad Federativa, están obligados a elaborar una Manifestación de Impacto Regulatorio y recabar la opinión de la Comisión acerca de la misma, en caso de que los anteproyectos de leyes, decretos, acuerdos y reglamentos. La ley señala 5 supuestos: I. Establezcan o modifiquen obligaciones existentes para los particulares; II. Incrementen trámites o modifiquen los ya existentes; III. Afecten, reduzcan o restrinjan los derechos, prestaciones u obligaciones de los particulares; IV. Introduzcan preceptos que, en conjunto con una disposición vigente o futura, afecten o puedan afectar derechos, obligaciones, prestaciones o trámites a los particulares; y V. Obstaculicen el buen desarrollo de la economía, industria o comercio de la entidad, una región o zona en desarrollo. La manifestación de impacto Regulatorio deberá presentarse dentro de los plazos y términos que establezca la normatividad aplicable<sup>327</sup>.

La Comisión de Mejora Regulatoria en Puebla está más enfocada a la implementación de nuevas tecnologías y simplificación de trámites administrativos, que a la revisión de la normativa vigente y sus posibles reformas pues debemos de señalar que no tiene un carácter fundamental en el proceso de elaboración de los anteproyectos de leyes debido a que la misma ley señala que la opinión emitida por la Comisión Estatal sobre la Manifestación del Impacto Regulatorio, la dependencia proponente “de considerarlo pertinente realice las adecuaciones sugeridas y de ser el caso, continúe con los trámites correspondientes”<sup>328</sup>.

En ese sentido, la opinión de la Comisión Estatal para la Mejora Regulatoria, tampoco es considerada por parte de la Secretaria General de Gobierno de la Entidad, debido a que no se contempla como requisito para la tramitación de los

---

<sup>327</sup> Ley de Mejora Regulatoria del Estado de Puebla, artículo 9.

<sup>328</sup> Ibídem, artículo 10.

anteproyectos de iniciativa legislativa propuestas por las dependencias estatales, pues no se encuentra establecido en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Puebla, ni en el Reglamento Interior de la Secretaría General de Gobierno. Por lo tanto, la opinión para la Mejora Regulatoria, no es vinculante con el proceso del anteproyecto de la iniciativa legislativa.

Por su parte, en el Estado de Jalisco, en la Ley de Mejora Regulatoria del Estado y sus municipios se acota la función, pues a diferencia de la Comisión Federal, la Comisión Estatal realiza la supervisión de los anteproyectos de ley, pues la ley local establece que promover y vigilar todos los anteproyectos de leyes y demás disposiciones legales elaborados por dependencias, organismos e instancias del Poder Ejecutivo Estatal, que sean de competencia económica.

De ahí que la respectiva manifestación de impacto regulatorio cumpla con los requisitos y criterios señalados en el Reglamento como la estimación de los costos y beneficios económicos que los anteproyectos, en caso de aprobarse, generen a la ciudadanía y a la administración pública estatal; análisis de los riesgos que implicaría no emitir una modificación al procedimiento y el método para asegurar el cumplimiento del procedimiento, entre otros.

En Querétaro tiene una manifestación mayor del impacto regulatorio, pues queda estipulado que “cuando las dependencias y entidades de la Administración Pública estatal, elaboren anteproyectos de iniciativa de leyes, reglamentos, manuales y demás ordenamientos de observancia general, mencionados en el artículo 9 de esta Ley, deberán presentarlos por conducto de sus Enlaces de Mejora Regulatoria, a la Comisión Estatal, junto con una Manifestación de Impacto Regulatorio, por sus siglas MIR, cuando menos 30 días hábiles antes de la fecha en que se pretenda emitir el acto o someterlo a la consideración del titular del Poder Ejecutivo.”

## 2.7 La participación de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

Para poder comprender la participación de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal dentro del proceso de la elaboración del anteproyecto de Iniciativa Legislativa del Gobierno, debemos de profundizar en este órgano gubernamental. La figura del Consejero Jurídico del Gobierno Federal es de -relativa- reciente creación<sup>329</sup>, pues anteriormente el Procurador General de la República<sup>330</sup>, es decir, el Fiscal General, era el que cumplía el rol de asesor legal del Gobierno situación que generaba opiniones encontradas debido a que el resultado incompatible ser el depositario de la institución del ministerio público y por el otro el papel de defensor de la Constitución<sup>331</sup>. Es así como la figura actual de la Consejería Jurídica se consolida durante el sexenio del presidente Ernesto Zedillo en el que se crea la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, correspondiente al nivel de una Secretaría de Estado, es decir a nivel del Ministerio dentro del sistema parlamentario.

De conformidad con la normativa vigente<sup>332</sup>, en donde se señala las atribuciones de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, destaca como el apoyo técnico jurídico del Presidente, es decir, este organismo es el revisor de que todo acto realizado por el Jefe del Ejecutivo se encuentre totalmente apegado a derecho, con lo cual implica que este organismo es el soporte jurídico del Ejecutivo Federal. Además de cumplir con la función de representar jurídicamente al presidente de la República, así como colaborar en la preservación del Estado de Derecho.

La labor del Consejero Jurídico también va encaminada coordinar la Comisión de Estudios Jurídicos del Gobierno Federal, que es el mecanismo de coordinación entre las dependencias de la Administración Pública Federal en materia jurídica,

---

<sup>329</sup> Iniciativa de Decreto por el que reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, creando la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, 4 de diciembre de 1995.

<sup>330</sup> Ver: GARCÍA RAMÍREZ, Sergio: "Consideraciones sobre la Procuraduría General de la República", en: *Revista Mexicana de Justicia*, vol II, enero-marzo, México, 1984, pp. 387-441.

<sup>331</sup> Ver: GUERRERO, Omar: *La Secretaría de Justicia y el estado de derecho en México*, Universidad Autónoma de México, México, 1996, pág 247.

<sup>332</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 43.

de esta manera todos aquellos organismos del Gobierno Federal se encuentran representados a través de sus respectivas unidades jurídicas, todas ellas coordinadas por el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal. Esta comisión tiene como finalidad la de realizar las acciones necesarias para la actualización del sistema jurídico mexicano y del mismo modo existe una coordinación entre las distintas dependencias del gobierno las cuales contengan un mismo sentido jurídico.

Por lo anterior la labor de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal es una actividad que va coordinada con las distintas dependencias del gobierno a través de las áreas jurídicas y cada una por lo tanto el trabajo que la modernización del sistema jurídico mexicano se ha coordinado y avalado de forma interdisciplinaria por parte de los órganos del gobierno federal. Es así como en la consejería jurídica de presidencia es una instancia que procura la constitucionalidad y la legalidad de los asuntos jurídicos del ejecutivo federal y cuenta con el respaldo de las dependencias tanto para la actualización como para la mejora del marco jurídico aplicable a la administración pública.

Debemos de resaltar que una de las responsabilidades de mayor trascendencia de manera individual del Consejero Jurídico es la de opinar y someter a consideración, y en su caso firma del presidente de la República, los proyectos de iniciativa de ley o decreto es que deban presentarse ante el Congreso de la Unión. Esta responsabilidad hace que toda iniciativa se encuentre apegada a la revisión del propio Consejero. En consecuencia, en el tema de la elaboración de los anteproyectos de iniciativa legislativa del Ejecutivo el Consejero Jurídico es el último filtro de los documentos que firma el presidente.

La Consejería Jurídica como el último órgano en el proceso de la elaboración del Proyecto de la Iniciativa Legislativa del Gobierno, tiene conocimiento de éste desde su origen, su participación se centra al final del proceso de la creación de la Iniciativa Legislativa del Gobierno. Consideramos que este último filtro técnico-jurídico es el eslabón final de la cadena en la elaboración de la Iniciativa, es el



órgano que afina los detalles de la propuesta hechas por las Secretarías, pues como lo describe el Acuerdo de la Consejería Jurídica sobre la elaboración de las Iniciativas, es “a través del análisis, el intercambio de puntos de vista, como se logra de alcanzar los acuerdos y consensos requeridos de las diferentes dependencias involucradas para sacar adelante el proyecto”.

Para el trámite de la revisión de las iniciativas, dentro de la Consejería Jurídica, el órgano encargado es, dependiendo del tema, una de las tres Consejerías Adjuntas, que de acuerdo a su Reglamento Interior<sup>333</sup> son tres:

- a) Consejería Adjunta de Consulta y Estudios Constitucionales.
- b) Consejería Adjunta de Legislación y Estudios Normativos.
- c) Consejería Adjunta de Control Constitucional y de lo Contencioso.

La respectiva Consejería Adjunta somete al Proyecto de Iniciativa a una fase de revisión, en la que, si lo considera pertinente, celebra reuniones de trabajo con las dependencias de las Secretarías que realizaron el anteproyecto de iniciativa, además de convocar a entidades u órganos involucrados en el tema, todo ello con la finalidad de conocer a profundidad todos los aspectos de la propuesta.

Debemos de resaltar, en lo que a la revisión de iniciativas legislativas se refiere, la Consejería Adjunta de Consulta y Estudios Normativos, es el órgano de la Consejería Jurídica que tiene especial relevancia en la tramitación de los anteproyectos iniciativa legislativa, pues tiene la responsabilidad de dictaminar todas aquellas propuestas realizadas por las Secretarías Federales. Asimismo, es la encargada de realizar los estudios constitucionales sobre las observaciones a proyectos de ley del Congreso de la Unión.

La Consejería Adjunta de Consulta y Estudios Constitucionales tiene como objeto la de dictaminar sobre los casos relacionados con la interpretación constitucional y la constitucionalidad de los actos del Gobierno Federal, así también como el

---

<sup>333</sup> Reglamento Interior de la Consejería del Ejecutivo Federal, artículo 3.

apego normativo de los proyectos que emiten las dependencias de la Administración Pública, además autorizar los estudios constitucionales sobre observaciones a los proyectos de leyes del Congreso del Unión. Es por ello que la Comisión de Estudios Jurídicos del Gobierno está encaminada para la contribución de las unidades jurídicas y las dependencias del Gobierno Federal debido a que según se el tema existe la intervención por parte de las unidades jurídicas de las secretarías.

La labor de la Consejería Adjunta de Consulta y Estudios Constitucionales se encamine a opinar sobre la constitucionalidad de los proyectos o decretos enviados por el Poder Ejecutivo así el Congreso del Unión, así como también elaborar los proyectos y los estudios de la interpretación constitucional.

La Secretaria proponente del anteproyecto hace llegar el documento definitivo, integrado por los escritos emanados del estudio del anteproyecto desde el aspecto jurídico, gubernamental, presupuestario y administrativo que son: La opinión de la Secretaría de Gobernación; los oficios que contengan la opinión de las unidades de apoyo jurídico de las dependencias; constancia de que el anteproyecto fue publicado en el portal de Internet para la transparencia gubernamental; copia del oficio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por el cual emita su dictamen sobre el posible impacto presupuestario del Proyecto de que se trate, o señale que dicho efecto no se producirá; Dictamen de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria sobre el impacto regulatorio o, en su caso, el documento por el que dicha Comisión señale que este requisito no es necesario o que no va a emitir el dictamen; y por último, un cuadro comparativo en tres columnas que muestre, en su caso, el texto de las disposiciones vigentes, el texto del Proyecto y los comentarios que justifiquen la adición, reforma o derogación de cada disposición.

Prácticamente el acuerdo que cierra la etapa de elaboración de la Iniciativa es la determinación de la Cámara de origen en la que se realizará la presentación del Proyecto, aunque la Secretaría de Gobernación, dentro de su dictamen de viabilidad política emita su opinión sobre la Cámara que debe de ser presentado el

proyecto, todo esto cuando haya posibilidad de elegir, de lo contrario de remite a la Cámara que cuente con la competencia de discutir la propuesta. Esto lo determina la Consejería Adjunta, junto con la Secretaría de Gobernación y la Secretaría emisora del Proyecto.

Finalizado el trabajo de revisión, aun faltarían dos etapas más. La revisión del Consejero Jurídico y la revisión y firma del Presidente. La Consejería Adjunta hace llegar el Proyecto de Iniciativa a la Oficina del Consejero Jurídico, éste funcionario tiene la facultad de determinar si lo somete a la consideración Presidente de la República<sup>334</sup> y en su caso de tener el visto bueno del Jefe del Ejecutivo, será firmado.

Dentro del ámbito de las Entidades Federativas, la Consejería Jurídica va encaminada como representante legal del Gobierno del Estado y no todas ellas utilizan este ente para dar seguimiento a las iniciativas legislativas del Ejecutivo Estatal, dicha función es realizada por Secretaría General de Gobierno, que como hemos visto con anterioridad, es la dependencia que sirve de vinculación con los demás poderes y entes de relevancia política.

A nivel local la estructura de la Consejería Jurídica se ha ido asimilando, la Entidad Federativa con la más reciente adaptación de esta figura emanada del Gobierno Federal es el Estado de México, pues se aprobó en diciembre de 2012, una reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México y la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México, a fin de crear la Consejería Jurídica del Ejecutivo Estatal<sup>335</sup>. Se reformaron diversas disposiciones jurídicas para armonizar el marco jurídico vigente del Estado con las atribuciones conferidas a la Consejería Jurídica y a sus organismos auxiliares y desconcentrados, al mismo tiempo de publicar el Reglamento Interior de la Consejería Jurídica, con la finalidad de tener un marco normativo para regular la organización y el funcionamiento de la Consejería.

---

<sup>334</sup> Reglamento Interior de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, artículo 8, fracción IV.

<sup>335</sup> Publicado en la Gaceta del Gobierno del Estado de México el 19 de diciembre de 2012.

Dentro de la exposición de motivos se señala que es preciso contar con una Consejería Jurídica que tenga a su cargo, entre otras atribuciones, “las de revisar y validar los decretos, acuerdos y demás instrumentos jurídicos que se sometan a consideración del Gobernador Constitucional del Estado de México, así como los proyectos de iniciativas de ley que el Titular del Ejecutivo Estatal presenta a la Legislatura Local, cuidando que estos, en su contenido y forma, están apegados a la Constitución y las Leyes que de ella emanen; así mismo representar al Gobernador de la Entidad cuando este así lo acuerde, en las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales, así como en todos aquellos juicios en que el Titular del Ejecutivo Estatal intervenga con cualquier carácter”<sup>336</sup>

Con las atribuciones muy similares a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, como la de ser el representante legal del Gobierno local en los juicios en que él sea parte, coordinar la función jurídica de la Administración Pública del Gobierno del Estado de México, así como asesorar jurídicamente al Gobernador en los asuntos que le encomiende y –del tema que nos evoca- revisar y elaborar los anteproyectos de iniciativas legislativas que presente el Gobernador a la Legislatura del Estado, entre otras, la figura de la Consejería Jurídica es adaptada al contexto normativo de la Entidad Federativa.

Otro asunto que resalta y pretende subsanar la creación de la Consejería Jurídica Estatal mencionado en la misma exposición de motivos, es la de reorganizar la actuación aislada de las Secretarías y entes de la administración local, pues mencionan que suele provocar excesos en la producción normativa, lo que genera duplicidad de regulaciones y normas innecesarias, motivo por el cual la consejería jurídica, además de verificar la debida fundamentación y motivación de los instrumentos jurídicos suscritos por el Titular del Ejecutivo Estatal, reforzaría la coordinación de las diversas áreas jurídicas de la Administración Pública Estatal y coadyuvaría en los esfuerzos para lograr una efectiva desregulación de las normas, trámites y procedimientos.

---

<sup>336</sup> Ídem

Aunque debemos de resaltar que la Consejería Jurídica Estatal, a diferencia de su contraparte a nivel federal, ésta no cuenta con lineamientos que determinen los parámetros ni los requisitos que deben de cumplir las dependencias del gobierno mexiquense para sus iniciativas legislativas. Pero de forma similar al Gobierno Federal, el Consejero Jurídico Local cuenta con la posibilidad de determinar cuáles son los temas que son pasados a firma del Jefe del Ejecutivo.

De manera contrastante a la situación Federal está la Entidad Federativa de Estado de Nuevo León. En la actualidad la ley fija que el Consejero<sup>337</sup> debe de conocer, revisar y emitir opinión o dictamen respecto de consultas, contratos, convenios, iniciativas de ley, reglamentos, decretos, acuerdos, resoluciones y en general cualquier acto o documento con efectos jurídicos, cuando el Gobernador así lo instruya; asimismo tiene la capacidad de proponer al Gobernador del Estado iniciativas de Leyes y Decretos, y revisar para su posible autorización las que propongan otras dependencias;

La Consejería cuenta con el apoyo de la Dirección de Asuntos Legislativos y Normatividad, que tiene las atribuciones de laborar los análisis jurídicos y en su caso, los proyectos de opiniones jurídicas del área de su competencia, es el equivalente a la Consejería Adjunta Legislación de Estudios Normativos a nivel federal. Pues es organismo encargado de realizar los análisis jurídicos en materia legislativa, así como elaborar los anteproyectos de iniciativas de ley del Ejecutivo y cualquier clase de ordenamiento jurídico.

Por lo tanto, la Consejería Jurídica, a través de la Dirección de Asuntos Legislativos y Normatividad del Estado tiene la capacidad de conocer, revisar y emitir opinión respecto de las iniciativas de ley del Ejecutivo elaborados por otras dependencias o entidades de la administración pública, que hayan de ser sometidos a la consideración y, en su caso, firma del Gobernador del Estado. De igual forma la normativa local señala que debe de participar y coadyuvar con otras dependencias en la actualización y simplificación del orden normativo jurídico. Al

---

<sup>337</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Nuevo León, artículo 34.

mismo tiempo cuenta con la atribución de participar en mesas de trabajo o de análisis en materia legislativa.

Por otra parte, no existe, al igual que en el Estado de México, lineamientos que permitan marcar las directrices que deben de seguir las Secretarías locales para hacer llegar sus propuestas de anteproyectos de iniciativas legislativas al Jefe del Ejecutivo Local a través de la Consejería Jurídica, pues entre sus facultades está la de revisar y someter a consideración y, en su caso, firma del Gobernador del Estado todos los proyectos de iniciativas de leyes y decretos que se presenten al Congreso del Estado, y darle opinión sobre dichos proyectos<sup>338</sup>.

La Consejería Jurídica del Estado de Nuevo León, tiene la función de otorgar apoyo técnico jurídico en forma directa al Gobernador del Estado, con ello tiene la capacidad de conocer, revisar y emitir opinión o dictamen respecto de consultas, contratos, convenios, iniciativas de ley, reglamentos, decretos, acuerdos, resoluciones y en general cualquier acto o documento con efectos jurídicos. En ese mismo sentido tiene la la facultad de emitir opinión legal al Gobernador del Estado en todos aquellos asuntos que por su relevancia el Titular del Poder Ejecutivo así lo determine.

Al igual que las Consejeros Jurídicos del Estado de México y Federal tiene la atribución de examinar junto con las demás dependencias estatales competentes, la actualización y simplificación del orden normativo jurídico los reglamentos, decretos, acuerdos, nombramientos, resoluciones y demás instrumentos de carácter jurídico del Titular del Ejecutivo, a efecto de someterlos a consideración y, en su caso, firma del Gobernador del Estado o según sea el procedimiento.

Prestar asesoría jurídica cuando el Gobernador del Estado así lo acuerde, en asuntos en que intervengan varias dependencias de la Administración Pública Estatal y establecer y conducir la coordinación en materia jurídica de las unidades

---

<sup>338</sup> *Ibíd*em, artículo 34, fracción V.

o enlaces responsables, representar jurídicamente al Gobernador del Estado en asuntos extrajudiciales y en los juicios o procedimientos,

De forma reciente, el Gobernador propone una reforma a la Ley de la Administración Pública de la Entidad Federativa<sup>339</sup>, en la que se propone que la Consejería Jurídica del Gobernador desaparezca y sus funciones sean absorbidas por la Subsecretaría de Asuntos Jurídicos y Atención Ciudadana de la Secretaría General de Gobierno, con el fin de generar ahorros y evitar duplicidades organizacionales. El planteamiento de reforma modifica el esquema utilizado en el Gobierno Federal y concentra la capacidad de análisis de la Consejería Jurídica dentro de la propia Secretaría General de Gobierno.

En una situación contrastante en la Consejería Jurídica de Puebla, pues la función de dicha dependencia se encuentra ausente del procedimiento de la elaboración de la Iniciativa legislativa. La función de ser el último filtro dentro de la elaboración de la iniciativa legislativa, pues la normativa señala que es facultad de la Secretaría General de Gobierno<sup>340</sup> de someter a consideración, y en su caso, firma del Gobernador del Estado, las Iniciativas de leyes y decretos, así como los reglamentos, acuerdos, convenios y demás instrumentos u ordenamientos legales, dando el trámite correspondiente;

Para encontrar la contraparte de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal dentro del sistema español, se puede hacer referencia que en el ministerio de justicia, pues dentro de él, existe un órgano permanente para la elaboración de proyectos de ley de la Comisión General de codificación aunque -como lo señalan la doctora García Escudero- la labor de este órgano ha sido muy desigual pues se ha mencionado por parte de diversos autores que la codificación es necesaria para que se convierte en una comisión general de legislación que va allí encaminada a elevar la calidad de las leyes trayendo consigo una reforma que permite el fortalecimiento de la Comisión General de codificación. Pero es importante enfatizar que el grado de

---

<sup>339</sup> Iniciativa de Reforma de la Ley de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León y la Ley de Mejora Regulatoria en el Estado de Nuevo León, de Fecha 25 de febrero de 2016. Gaceta Parlamentaria del Congreso del estado Libre y Soberano de Nuevo León.

<sup>340</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Puebla, artículo 34, fracción III.

intervención que tiene la Consejería Jurídica dentro del proceso de la curación del anteproyecto de iniciativa legislativa del Gobierno en México es mayor y de gran relevancia respecto de la intervención de Ministerio de Justicia a través de la comisión general de codificación.

Por otra parte, la doctora García Escudero, señala la ausencia de centralización que la tarea legislativa que señala debería si incumbirá el ministerio de la presidencia el cual tienen la atribución de la coordinación legislativa<sup>341</sup>. Pues señala que la elaboración del texto concreto del anteproyecto no es universalmente considerada como la mejor opción.

---

<sup>341</sup> GARCÍA-ESCUDEO MÁRQUEZ, Piedad. La iniciativa legislativa del Gobierno. *op.cit.* pág. 86.



**Capítulo 3**  
**El Trámite Parlamentario de la**  
**Iniciativa Legislativa del Gobierno**

### **3. El Trámite Parlamentario de la Iniciativa Legislativa del Gobierno**

Dentro de este capítulo se aborda la tramitación de la iniciativa legislativa gubernamental, proceso que se encuentra fundamentado dentro de la Constitución mexicana en el artículo 72, en el que se determina que ambas Cámaras del Congreso de la Unión, de Diputados y Senadores, discutirán los proyectos de ley, con la excepción que la normativa señala de los casos de asuntos exclusivos de alguna de ellas.

De acuerdo con lo señalado por Eduardo García Maynez, en el proceso legislativo existen seis diversas etapas, la iniciativa, discusión, aprobación, sanción, publicación e iniciación de la vigencia. Nosotros nos vamos a enfocar en las etapas de iniciación y discusión, pues en estas son los primeros pasos sobre los que gira la trascendencia de la iniciativa legislativa y se determina cual es el destino de la iniciativa, si esta puede llegar a materializarse dentro de la normativa o simplemente será desechada.

Igualmente se hace el análisis de la introducción de la iniciativa legislativa del gobierno ante la Mesa Directiva y como éste órgano se encarga de hacer del conocimiento de los legisladores los asuntos que han sido propuestos para ser parte de la discusión parlamentaria. Además, se examina dos órganos de gobierno de las Cámaras, la Junta de Coordinación Política y la Conferencia para los Trabajos Legislativos. El primero desde la arista de órgano generador de los acuerdos políticos entre los distintos grupos parlamentarios, y el segundo, como organizador de los trabajos legislativos.

Dentro de la etapa de discusión de las iniciativas legislativas, se examina la relevancia de las comisiones parlamentarias, desde la perspectiva medular de su trabajo, dictaminar los asuntos turnados. Se revisa los términos por los cuales se

tienen que emitir el dictamen sobre los asuntos turnados a dicha comisión y sobre cómo existe una igualdad entre la iniciativa legislativa gubernamental y el resto de iniciativas presentadas por los entes facultados.

El capítulo se cierra con la tramitación de la iniciativa preferente, figura que beneficia al gobierno, se analiza en qué medida esto repercute en la práctica parlamentaria, las virtudes del mecanismo y los vicios que éste mismo conlleva.

Cabe mencionar, que de manera constante se utiliza la práctica parlamentaria realizada dentro del sistema parlamentario español, esto con la finalidad de poner en perspectiva y tener una comparación de la situación del trámite parlamentario de la iniciativa legislativa del Gobierno en México.

A lo largo de este capítulo cuarto vamos a analizar el contexto de la relación entre el jefe del Ejecutivo y el Congreso de la Unión, la práctica parlamentaria y los instrumentos de interacción en el momento de la elaboración de las leyes; así como los actores que intervienen en la relación entre ambos poderes, de tal manera que se pueda detectar los puntos fuertes y débiles de la relación entre los poderes, teniendo en cuenta que tras la alternancia en el Poder Ejecutivo en México, el papel del Congreso de la Unión ha sido de borrar toda marca que recuerde el dominio del Presidente sobre el Congreso durante la época del partido hegemónico.

Asimismo, se profundiza en el vínculo que existe entre el poder legislativo y el poder ejecutivo, enfocado desde el aspecto de la creación de la norma, sin ignorar, aunque no es el objetivo del análisis, el control parlamentario como mecanismo de la relación entre poderes. Aunque la finalidad es analizar los mecanismos y el contexto que pueda realizar un acercamiento a la relación de poderes en el marco de la elaboración de la ley.

Se destaca el papel de la iniciativa legislativa Gubernamental en la dirección política de estado, la importancia de su vinculación con el Plan Nacional de desarrollo y las leyes vigentes. Esto bajo la premisa de que en el sistema presidencial mexicano actual el Ejecutivo ha perdido toda injerencia dentro del

Congreso a tal grado que sus temas de interés no siempre llegan a estar incluidos en la Agenda Legislativa. De esta manera se estudia cuáles son los mecanismos institucionales en la relación entre el gobierno y el congreso de la unión, instrumentos plasmados para la cooperación entre los poderes para la elaboración de las normas.

También se revisan la importancia de la elaboración de la agenda legislativa con la participación del gobierno en los asuntos de su interés, de tal manera que la actividad legislativa vaya en paralelo con los temas de interés del Ejecutivo Federal.

Un ejemplo efectivo de la interacción entre el gobierno y los grupos por parlamentarios de la oposición es el Pacto por México, por eso se revisa este acuerdo que tiene gran repercusión en la vida constitucional del país, pero además de enfatiza en la necesidad de utilizar canales institucionales para la celebración de negociaciones políticas.

Por otra parte, del análisis del pacto por México, se revisa la posibilidad de que dentro del Estado mexicano existe una ausencia de espacios institucionales para la negociación legislativo entre el gobierno. Para concluir el capítulo con los datos cualitativos de las legislaturas sin mayorías en el Congreso de la Unión.

### **3.1 La presentación de la Iniciativa Legislativa del Gobierno ante el Congreso de la Unión**

Para dar continuidad a lo mencionado en el capítulo anterior, se reafirma que la labor de la presentación de la iniciativa legislativa gubernamental ante el Congreso de la Unión es realizada por parte de la Subsecretaría de Enlace Legislativo, pues una vez que ha sido firmada la iniciativa o proyecto de ley por parte del Presidente, la Consejería Jurídica la remite a dicha Subsecretaría antes mencionada la iniciativa legislativa para que cumpla con esta su función.

Como lo hemos señalado, la Secretaría de Gobernación a través de su dictamen del contexto político del anteproyecto de iniciativa legislativa, define en uno de sus puntos a cuál de las cámaras se aconseja que se presente la iniciativa del Presidente. Se toma en consideración tres factores: el primero es el criterio de mayoría por parte del grupo en el Gobierno; el segundo, que partido político tiene la presidencia a la Comisión Legislativa a la que se va a dirigir el proyecto para su discusión, y tercero, por la facultad exclusiva de la Cámara por el tema a ser discutido.

Seleccionada la Cámara, inicia el procedimiento legislativo a través del cual se busca “el conocimiento de una materia con vista a normarla, sentenciarla o por resolverla; implica, además la posibilidad de conocer la norma así, saber que su oportunidad y de su adecuación a la conducta, situación o hechos susceptibles a ser reglados”<sup>342</sup>.

La introducción de la iniciativa legislativa es la etapa inicial del procedimiento legislativo, cuya finalidad es la modificación normativa vigente para ser adaptada a los objetivos dentro del Plan Nacional de Desarrollo, de tal manera que la normativa camine de manera paralela con las metas planteadas por la administración. Dicho proceso se encuentra regulado en la Constitución mexicana en los artículos 72 y 102, base primera, fracción quinta, así como en el 55 del

---

<sup>342</sup> BALLADORE PALLIERI, G, citado por ARTEGA NAVA, Elisur: Derecho Constitucional, Oxford University Press, México, 1997.

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Es decir, la presentación de la iniciativa del gobierno implica depositar la propuesta en las manos del Poder Legislativo, pues a partir de este momento el Ejecutivo no interviene dentro de la elaboración de la ley, pero en la estructura del Estado, ahora la responsabilidad de la función legislativa es del poder representativo de la población.

La facultad del Poder Legislativo es mencionado por Benigno Pendas de tal manera afirma que la función legislativa es tarea prioritaria de todo Parlamento digno de ese nombre y no debe ser resignada<sup>343</sup>, asimismo, señala que la función legislativa no se puede describir de forma esquematiza, puesto que además otras complicaciones de origen interparlamentario, las proliferaciones de tipos de leyes en nuestro ordenamiento tienen fiel reflejo en la diversidad de requisitos procedimentales para la aprobación de cada uno de ellos, situación que se refleja de manera idéntica dentro de la normativa vigente en México.

El artículo 72 constitucional mexicano regula el proceso legislativo ordinario. Éste define que la Cámara ante la que se presente en primer término el proyecto se conoce como Cámara de origen, quedando la otra como cámara de revisión. Dentro de la misma normativa constitucional, se hace referencia que las iniciativas se discutirá sucesivamente en ambas cámaras exceptuando los casos que la propia Constitución señala las cuales se refieren a más atribuciones exclusivas de cada una de las cámaras<sup>344</sup>.

Tal y como lo menciona León Guzmán, la división de la función legislativa en dos cámaras para el ejercicio del poder legislativo, se ha cuidado siempre de organizarlas en cuerpos separados, cada uno de las cuales delibera y vota independientemente, comprendiendo muy bien que, si de los dos ramos en que se comparte la representación, se formara una sola corporación, con ese mismo hecho

---

<sup>343</sup> PENDAS GARCÍA, Benigno "Procedimiento Legislativo y calidad de las leyes", en: *Revista española de derecho constitucional*, año 10, núm. 28, enero-abril, 1990. Pág. 80.

<sup>344</sup> Para el Senado las facultades exclusivas encuentran dentro del artículo 76 de la Constitución y para la Cámara de Diputados se encuentra en el artículo 74. Se puede consultar a ZORRILLA MARTÍNEZ, Pedro: *El proceso legislativo federal en México*, en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/910/6.pdf>

quedarían unificada en la división y por tal motivo se reconoce la necesidad de cada cámara sea por sí solo un ente, una corporación, esta necesidad induce que las cámaras voten independientemente y de forma separada porque esa separación de votos resultaría confundida la representación especial de cada una y frustrado el objetivo de su división<sup>345</sup>.

En ese sentido, Francisco Schroeder menciona sobre el mecanismo bicameral, integrado por la función de la Cámara de origen, denominada así por iniciarse y formarse en ella el proyecto, y la cámara revisora, por ser una cámara de segunda lectura, de tal manera se evita el monopolio de la creación de leyes y resultar enriquecidas con mejores aportaciones, tanto morales como intelectualmente, las normas que rigen el ámbito de la vida nacional<sup>346</sup>. Por tanto, la presentación de las iniciativas legislativas gubernamentales tienen la posibilidad -salvo los asuntos exclusivos de las cámaras- de elegir a cuál de ellas es remitido el proyecto.

En el contexto político, de forma particular en la práctica parlamentaria de México, el bicameralismo<sup>347</sup> simétrico ha tenido su origen -como gran parte del sistema- en el presidencialismo estadounidense, ejemplo original de un sistema federal, aunque como lo menciona Pedro Neiva, el bicameralismo y de forma especial, la existencia de una cámara alta está vinculado a la heterogeneidad del país, en sus diferentes aspectos; la idea es que la cámara haya sido creada como una forma de permitir que distintos intereses tuvieran representación en el sistema político<sup>348</sup>. Una cámara representa a la población, mientras que el Senado es el representante de la integración de la federación.

---

<sup>345</sup> Ver GUZMÁN, León: *El sistema de dos cámaras y sus consecuencias*, Cámara de Diputados, México, 2003.

<sup>346</sup> Ver SCHROEDER CORDERO, Francisco Arturo: "Artículo 72" en: *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada*, Instituto de investigaciones jurídicas, tercera edición, 1992.

<sup>347</sup> Para el análisis del sistema bicameral se puede consultar a: SEVILLA ANDRÉS, Diego: "El bicameralismo" en: *Revista general de derecho*, N° 55-56, 1949, págs. 201-214; REYNOSO, Diego: "La diversidad institucional del bicameralismo en América Latina" en: *Perfiles latinoamericanos: Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales*, Sede México, N° 35, 2010, págs. 105-144.

<sup>348</sup> Pereira desarrolla un análisis entorno al sistema de gobierno como factor para la determinación de un sistema bicameral, dejando de lado la hipótesis que es la estructura federal la principal variable explicativa de la fuerza de las cámaras altas. PEREIRA NEIVA, Pedro Robson: "¿por qué no presidencialismo? El sistema de Gobierno como explicación del bicameralismo" en: *Revista de Reflexión y Análisis Político*, Vol. 17, N° 1, 2012

Es así como en las características del bicameralismo reflejan en la tramitación de las iniciativas legislativas, de tal manera que la Constitución en el artículo 73 determina las facultades del Congreso del Unión, y con apego al bicameralismo, determina los asuntos de competencia de la Cámara de Diputados en el artículo 74 y de la Cámara de Senadores en su artículo 75.

Silvano Tosi señala que la elección de la Cámara para comenzar el procedimiento legislativo con la presentación de la iniciativa, obedece a criterios de oportunidad, que con frecuencia el gabinete optar por una rama del parlamento en donde se espera menor oposición al proyecto, lo que representa una ventaja psicológica que también puede tener peso en la Cámara, que el criterio de la menor oposición no ocurre únicamente frente el equilibrio oficial sino también frente aquel interior de la misma mayoría<sup>349</sup>. En la práctica parlamentaria los criterios de oportunidad son diversos, pero enfocados a agilizar la discusión, factores como la mayoría dentro de alguna de las Cámaras es determinante para presentar la iniciativa, de lo contrario, de no existir una mayoría absoluta otro factor a considerar es la presidencia de la comisión que se encargará del dictaminar la iniciativa, incluso son objeto de análisis las posturas de los grupos parlamentarios.

Dentro del artículo 72 constitucional fracción H, la formación de leyes o decretos pueden comenzar indistintamente en cualquiera de las dos cámaras, obedeciendo a los criterios de oportunidad del gobierno, pero la propia normativa a los con excepción de los proyectos que versen sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la cámara de diputados. De lo cual Tena Ramírez comenta que las contribuciones de dinero y sangre afectan más directamente al pueblo que a las entidades federativas como tales y ahí la disposición<sup>350</sup>.

En la normativa constitucional, una de las excepciones en las que se refiere el artículo 72 constitucional, fracción I, es que aquellos proyectos deben ser discutidos en primera instancia en la cámara que se presente, debido a que la mesa

---

<sup>349</sup> TOSI, Silvano, *Derecho Parlamentario*, Porrúa, 1996.

<sup>350</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe, *derecho constitucional mexicano*, 12 edición, México, Porrúa, 1973.pág. 317.



directiva turna a la comisión correspondiente la iniciativa que debe de ser dictaminada en treinta días, de lo contrario pues en tal caso el mismo proyecto de ley puede presentarse y discutirse en la otra cámara. Es conveniente mencionar que esta fracción en la práctica cotidiana es poco aplicada, debido que la presentación de las iniciativas legislativas del gobierno al ser presentadas en una cámara es complicada que no sea tramitada y que se presenta en la otra para que esta sí discuta el asunto.

De la presentación exclusiva de las iniciativas legislativas del presidente se contempla el presupuesto de ingresos de la Federación y la cuenta pública, facultad inscrita dentro del artículo 74 constitucional. Debido a que el Jefe del Ejecutivo debe de hacer llegar a la cámara de diputados la iniciativa de ley de ingresos y el proyecto de ingresos a más tardar el 8 de septiembre a través del Secretario de Hacienda y Crédito Público<sup>351</sup>. Para tener un parámetro de comparación, es posible mencionar que, dentro del sistema parlamentario español, se contempla de manera similar la presentación de los presupuestos, tal y como lo señala la Constitución “corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y a las Cortes Generales, su examen, enmienda y aprobación”<sup>352</sup>.

También hay posiciones que no favorecen del todo la participación del gobierno dentro de la actualización del marco normativo, como ejemplo se encuentra Miguel Carbonell que señala que el hecho de que el presidente tenga la potestad de crear normas jurídicas en el actual Estado de Derecho, inclusive en aquellos regímenes que conservan la declaración dogmática de división de poderes, es una muestra típica de la tendencia hacia el presidencialismo. Esto puede ser es una visión sesgada, quizá dentro del presidencialismo del partido hegemónico se comprende,

---

<sup>351</sup> GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel: “Artículo 74”, en: *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada*, UNAM, 1992.

<sup>352</sup> Constitución española de 1978, artículo 134. Es posible encontrar a detalle el tema de los presupuestos de España dentro de: JIMÉNEZ DIAZ, Andrés, Sinopsis del artículo 134 de la Constitución española de 1978, en: <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=134&tipo=2>

pero la pluralidad partidista ha generado que el fortalecimiento del Poder Legislativo tenga que compensar el papel de Poder Ejecutivo<sup>353</sup>.

La interacción entre poderes a través de la presentación de iniciativas legislativas en absoluto implica un sometimiento de un poder en favor del otro, por el contrario, es parte del equilibrio de los contrapesos del sistema, de un dialogo que pueda darse sin necesidad de trastocar de forma mínima la división de poderes. Lo cierto es que la iniciativa legislativa es el revulsivo pone en movimiento en la facultad del Poder Legislativo en cuanto a la creación de normas, como lo califica Jesús Rodríguez, “la iniciativa que no tiene característica esencial de poseer forma imperativa”, debido a que su esencia no obliga a nada “per se” sino que aún es susceptible de ser retirada, modificada o de plano rechazada, sin que se dé el menor trastorno afectación, esto no quiere decir que la iniciativa carezca de importancia, pues se trata de un paso indispensable para la creación de la ley, muy bien dice que “es un momento que sería conceptual y operativamente incongruente separar del procedimiento legislativo” <sup>354</sup>

En ese sentido, es pertinente señalar también que dentro de la normativa constitucional, ni en ninguna otra normativa vigente, no se hace referencia especial algún trámite en beneficio de las iniciativas legislativas gubernamentales, dentro los regímenes parlamentarios se entiende que existe un apoyo por parte de la mayoría hacia el Gobierno, pero dentro del sistema presidencial mexicano, que se encuentra en el momento de corregir los contrapesos dentro del propio sistema, consideramos necesario que se haga una referencia a la prioridad de las iniciativas legislativas del gobierno tal y como dice en la normativa constitucional española, las propuestas del gobierno tengan prioridad sin perjuicio de la actividad parlamentaria.

El factor al momento de ingresar una iniciativa legislativa que no es tomado en cuenta dentro de la práctica parlamentaria en México es el origen de la iniciativa,

---

<sup>353</sup> Ver: CARBONELL, Miguel: “Presidencialismo y creación legislativa”, en: Ensayos sobre el presidencialismo mexicano, Aldus, México, 1994. Págs. 135-187.

<sup>354</sup> Ver: RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ, Jesús. “El proceso legislativo”. En: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/92/pr/pr5.pdf>

de los sujetos facultados por la Constitución, no existe una diferenciación entre estos, es decir, la iniciativa presentada por el Jefe del Ejecutivo, por un diputado o senador o por alguno de los Congresos de los Estados, tiene la misma preponderancia en el trámite legislativo. Para poder poner en perspectiva, en España, el Reglamento del Congreso obvia la cuestión de la prioridad que debe tener la tramitación de los proyectos respecto a la de las proposiciones de ley. Y el Reglamento del Senado se limita a disponer en su artículo 105 que: "Los proyectos del Gobierno recibirán tramitación prioritaria sobre las proposiciones de ley"<sup>355</sup>.

Vinculado en ello, Marineyla Cabada Huerta, señala que la facultad de iniciativa legislativa por su amplitud se puede analizar desde tres perspectivas: amplia, limitada y exclusiva. La facultad de iniciativa legislativa amplia es la encontrada dentro del artículo 71 constitucional de México, en donde los entes facultados a presentar iniciativas pueden presentar propuestas en cualquiera de los campos a legislar. Una diferencia del sistema parlamentario español en donde el artículo 126 del Reglamento del Congreso de los Diputados determina que el Gobierno cuenta con 30 días para expresar su negativa para la tramitación de las propuestas de ley.

La iniciativa legislativa limitada se puede ver de manera más específica dentro de las entidades federativas<sup>356</sup>, pues se encuentran facultados organismos como las comisiones de derechos humanos o los propios poderes judiciales locales, pero únicamente dentro del ámbito de su competencia<sup>357</sup>. Dentro de la federación no existe este tipo de iniciativa.

Por último, la iniciativa legislativa exclusiva, es aquella en donde un sólo ente está facultado para proponer en una determinada materia iniciativas de ley, en este caso, el ejemplo más fidedigno es la atribución de Ejecutivo Federal Ejecutivo Federal

---

<sup>355</sup> GUTIÉRREZ VICÉN, Carlos: "Sinopsis del artículo 88 de la Constitución Española", actualizada por Galindo Elola-Olaso, Fernando, en:

<http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=89&tipo=2>

<sup>356</sup> Ver: RODRÍGUEZ MONTAÑO, Luis Carlos; PINEDA PABLOS, Nicolás: "Proceso legislativo y deliberación. Una mirada a las legislaturas locales", en: *Revista Legislativa de Ciencias Sociales y de Opinión Pública*, volumen 1, número 2, diciembre 2008.

<sup>357</sup> Entidades Federativas como Puebla, San Luis Potosí, Sonora, Querétaro y Estado de México, entre otros, tiene facultados organismos como la Comisión Estatal de Derechos Humanos, los Fiscales generales, incluso a los a los poderes judiciales, todos en ellos en sus respectivas materias.

hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, contenido en el artículo 74 de la Constitución.

La legislación en México no hace una distinción entre las iniciativas legislativas presentadas por los legisladores y las hechas por el Gobierno. Es decir, no existe la diferenciación entre las iniciativas legislativas del Gobierno y las propuestas de los legisladores y las Entidades Federativas, tal y como si existe en España. Esta distinción permite que los que tramitación sea diferente desde la perspectiva del ente originador de la iniciativa legislativa.

De esta manera, la distinción que existe en el ordenamiento español entre el proyecto de ley, término que se le asigna a las iniciativas legislativas hechos por el gobierno, y las propuestas de ley, que son las inactivas hechas por el resto de entes facultados para presentarlas, no existe debido a que la presentación de las iniciativas del Jefe del Ejecutivo tiene la mismo peso dentro de la normativa que las hechas por los demás.

En ese sentido, el gobierno no es el mayor promotor de iniciativas de la actualización del marco jurídico, el más numero en cuento a propuestas son los propios legisladores, dentro del reglamento de la Cámara de Diputados en México se establece en su artículo 77 que es facultad de los integrantes de la Cámara baja la presentación de iniciativas calificándolo de irrestricto. Asimismo, se determina que la facultad de iniciativa también lleva aparejada la posibilidad de retirada la iniciativa legislativa hecha por el legislador, pero sólo podrá ser retirada por el autor de la misma desde el momento de su admisión hasta de que sea emitido el dictamen.

En cuanto a las iniciativas presentadas por legisladores, tanto el Reglamento de la Cámara de Diputados y del Senado, permiten que los representantes populares puedan introducir iniciativas en lo individual, con varios legisladores o por grupo parlamentario. Estas últimas, la presentadas por un legislador en nombre de un grupo parlamentario tiene diferente nombre en ambas cámaras. Mientras que en la

Cámara de Diputados se llama Iniciativa de Grupo, en el Senado se llama Iniciativa con Aval de Grupo, la coincidencia es que ambas tienen un mayor peso político y trascendencia, pues son las reformas que cada fracción parlamentaria grupo parlamentario quiere sacar adelante en el trabajo legislativo.

Lo cierto es que las iniciativas hechas de manera individual o por varios legisladores requieren un mayor cabildeo, en primer lugar, dentro de su fracción parlamentaria y después con el resto de la cámara, cualquiera que esta sea, pues sí desde un principio no cuentan con el respaldo de todo el grupo parlamentario y sobre todo del Coordinador, difícilmente se podrá gestionar el espacio dentro del orden del día presentación en el pleno, así como la discusión en la comisión a la que pueda ser turnada. La disciplina de partido que ejercen los Coordinadores es flexible -respectos a los Portavoces españoles- al ser una regla no escrita dentro de la práctica parlamentaria mexicana, es más un acto de lealtad política e institucional al interior de las bancadas.

Por otra parte, el mismo artículo 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados en su fracción segunda, señala que el mismo autor o autores de la iniciativa podrán retirarla, en el caso específico del Coordinador del Grupo -es decir, el Portavoz- en la Cámara de Diputados está posibilitado para retirar la iniciativa, mientras que en el Senado se requiere el aval de todos los firmantes para retirarla, de lo contrario la iniciativa seguirá el trámite correspondiente.

En otro supuesto vinculado con la presentación de iniciativas, es el contemplado en el artículo 61 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, señala que en el caso de que particulares, corporación o autoridades no tengan derechos a iniciativa podrán hacer llegar su propuesta al Presidente de la Cámara y este a su vez la remitirá a la comisión correspondiente y la propia comisión determinará si son sometidas a consideración o desechadas. En la práctica parlamentaria es casi nula este tipo de propuesta, pues todo aquel proyecto que sea de interés por parte del Presidente de la Cámara, lo hace suyo, toda vez que como

representante popular es responsable de hacer saber el sentir y propuestas de la población, bajo este principio dicho supuesto no es utilizado.

Dentro de la normativa se señala a los titulares de la iniciativa legislativa pueden presentar proyectos de ley o decreto y sin más restricciones que las materias reservadas al Presidente, de tal manera que no se exige que el proyecto de ley sea suscrito por un número determinado de legisladores.

En síntesis, la presentación de la iniciativa legislativa es el detonador del procedimiento legislativo, ya sea dentro de un sistema parlamentario o un sistema presidencial. De manera especial, la presentación de iniciativas legislativa por parte del ejecutivo tiene mayor repercusión que las presentadas por el propio legislador o por las legislaturas de las entidades federativas o la iniciativa legislativa popular. En México la presentación de la iniciativa legislativa gobierno obedece en gran medida al cumplimiento de objetivos enmarcados dentro del Plan Nacional de Desarrollo. El bicameralismo mexicano permite que la presentación de las iniciativas pueda ser presentada en la cámara que tengan mejor oportunidad de ser dictaminadas en primera instancia, dependiendo si el tema no es exclusivo de alguna de ellas. Esta relación establecida entre poderes a través de la herramienta de la iniciativa permite que la participación del gobierno dentro de la actualización del marco normativo sea de manera activa, pero esta interacción entre poderes implica un sometimiento de un poder en favor del otro, por el contrario, es parte del equilibrio de los contrapesos del sistema, de un dialogo que pueda darse sin necesidad de trastocar de forma mínima la división de poderes.

### **3.2 La admisión de la iniciativa legislativa en la Cámara de Diputados y en el Senado.**

Antes de entrar a comentar de manera directa al trámite de la admisión de la iniciativa legislativa, se debe de señalar que de acuerdo lo establecido en la Ley Orgánica del Congreso General, la Mesa Directiva tiene la facultad de formular y cumplir el orden del día para las sesiones, emanado del acuerdo por parte de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, que distinguirá claramente los asuntos que tienen que ser sometidos a la votación por parte de los integrantes de la cámara o trámite legislativo. Dentro de los trámites legislativos se encuentra la remisión de las iniciativas a la Comisiones Legislativas, de entre las opciones se encuentra:

- a) La presentación de iniciativas por parte de los entes facultados por la Constitución.
- b) Las proposiciones que no sean iniciativas de ley.
- c) La Iniciativa ciudadana.
- d) Las iniciativas preferentes.
- e) Las Iniciativas legislativas de sujetos no facultados.
- f) Las minutas con proyecto de decreto.

El turno a comisiones<sup>358</sup> por parte del Presidente de la Mesa Directiva podrá ser para efectos de: I. Dictamen, II. Opinión, o III. Conocimiento y atención. El turno para efectos de dictamen, procederá para enviar a las comisiones ordinarias, las minutas, las iniciativas legislativas, las observaciones del Titular del Poder Ejecutivo Federal, las proposiciones y otros documentos que, de acuerdo a la Ley, requieran de la elaboración de un dictamen.

De acuerdo con el mismo reglamento, la mesa directiva tiene que cuidar que las iniciativas, dictámenes y demás escritos, cumplan las normas que regulan su formulación y presentación. La revisión de los puntos básicos que establece la legislación para la presentación de iniciativas por escrito, es necesario de tal manera que la sustancia de la iniciativa no es objeto de revisión de la mesa

---

<sup>358</sup> Reglamento de la Cámara de Diputados, artículo 68.

directiva. La doctora Asunción García Martínez señala acertadamente de manifiesto que las mesas realizan su labor de calificación atendiendo más a la forma que el contenido real de la enmienda<sup>359</sup>.

Dentro del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, se especifica que las iniciativas presentadas por el presidente, las legislaturas de los Estados y por los legisladores pasan directamente a comisión, de esta manera la mesa directiva es quien determina la asignación del asunto de conformidad con tema de la comisión correspondiente o si el asunto corresponde a varias<sup>360</sup>.

De esta manera, la Mesa Directiva de cualquiera de las dos Cámaras, dista de ser un ente calificador los proyectos de ley de forma cualitativa, por el contrario, su labor se limita a verificar que los escritos cumplan con los requisitos que marca la normativa señala, debido a que es el órgano receptor en cuanto a la admisión de iniciativas se trata. De forma separada se debe de mencionar las iniciativas ciudadanas se encuentran regidas por un trámite diferente, así como la iniciativa preferente del ejecutivo federal.

La admisión de la iniciativa legislativa ciudadana<sup>361</sup> cuenta con un trámite diferente, al recibir dicha propuesta el Presidente de la Mesa Directiva solicita al Instituto Nacional Electoral corroborar cuenta con el aval del cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores. Para ello el Instituto tiene un plazo de treinta días para emitir su respuesta, de tal manera que, si es cubierto el requisito, el procedimiento legislativo continua, de lo contrario procederá a su archivo como asunto total, y se informa a quienes promovieron dicha iniciativa la nulidad del trámite.

La admisión de la iniciativa preferente<sup>362</sup> también se presenta como una excepción al procedimiento legislativo ordinario, debido a que la tramitación de las iniciativas legislativas del gobierno con esta característica, únicamente pueden ser

---

<sup>359</sup> Ver GARCÍA MARTÍNEZ, Asunción: “La actividad legislativa del parlamento como mecanismo de control político”, en revista de las Cortes Generales, número 14, 1988, página 59.

<sup>360</sup> Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, art.56.

<sup>361</sup> Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 132.

<sup>362</sup> *Ibidem*, artículo 136.



presentadas el día de la apertura de cada periodo ordinario de sesiones. De esta manera, el Presidente está posibilitado a presentar dos iniciativas para trámite preferente o señalar con tal carácter algunas que hubiere presentado en periodos anteriores cuando estén pendientes de dictamen. De esta manera el Jefe del Ejecutivo cuenta con la posibilidad de proponer 4 iniciativas con ésta característica al año.

Por otra parte, el trámite de admisión de las proposiciones no de ley<sup>363</sup>, tal y como lo señala el Reglamento, deben de ser presentadas por escrito, serán leídas para su presentación, posteriormente se podrá hacer el uso de la palabra en favor y en contra sobre el dictamen, para que de forma posterior se somete a consideración de la asamblea si se admite a discusión o no la proposición.

Un trámite singular que marca una excepción, son las iniciativas legislativas de particulares corporaciones o autoridades que no tengan derecho de iniciativa<sup>364</sup>, la normativa señala que se mandarán de forma directa a la comisión que corresponda, según sea la naturaleza del asunto, éstas dictaminarán si son de tomarse en cuenta uno en consideración estas peticiones. Lo cierto es que éstas iniciativas legislativas propuestas hacia la Mesa Directiva, son prácticamente son adoptadas por el Presidente de la misma Mesa. Es pertinente mencionar que este tipo de propuestas son prácticamente nulas, no son representativas dentro de la labor legislativa.

Otros de los asuntos admitidos por la Mesa Directiva de las Cámaras son las minutas con los proyectos de decretos turnados a las comisiones<sup>365</sup>,. Una vez que la mesa directiva ha remitido a la comisión correspondiente la iniciativa legislativa es necesario enfatizar que el reglamento para el gobierno interior del congreso General prescribe que toda iniciativa debe pasar a la comisión o comisiones correspondientes, salvo los casos calificados por la cámara como urgente o de obvia resolución. La doctrina nos dice que se consideran de urgente resolución aquellos necesarios para resolver un problema que no admite dilatación, mientras

---

<sup>363</sup> Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, art.58.

<sup>364</sup> Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, art.61

<sup>365</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 72.

que sean casos y resolución aquellos cuyo contenido se puede deducir, sin lugar a dudas, cuál será el destino de la votación de los legisladores<sup>366</sup>.

Para colocar un parámetro de comparación, la Mesa del Congreso de los Diputados en España cuenta con las atribuciones similares a la de México, con una singularidad, el reglamento del Congreso español se determina que la Mesa del Congreso además de admitir o inadmitir las iniciativas legislativas, otorga la apertura del plazo de presentación de enmiendas. Las enmiendas podrán ser a la totalidad o al articulado<sup>367</sup>.

Aunque en España existe la figura de la enmienda a la totalidad, que Benigno Pendas señala que la presentación rutinaria de enmiendas a la totalidad, con el único objetivo de provocar un debate en el pleno, debe, ser corregida mediante una doble actuación, por una parte las mismas habrían de rechazar la admisión a trámite de aquellas enmiendas que carezcan manifiestamente de dicho carácter, evitando así nuevas distorsiones en el día de por sí tortuoso procedimiento legislativo, por otra, y de forma sustancial las causas que originan esta suerte defraude procedimental pueden ser evitadas estableciendo que todo procedimiento sea sometido una primera lectura en el pleno, consistente en un debate político en torno a los principios que lo inspira y al oportunidad o conveniencia de su presentación<sup>368</sup>.

De esta manera se da apertura a la figura del Debate a la Totalidad, es la discusión de los proyectos de ley presentados por el Gobierno con la finalidad de analizar si éste es devuelto son rechazados, debido a la mayoría parlamentaria que apoya al gobierno

En otro tenor de ideas, en España, el reglamento del Gobierno Interno del Congreso General hace diferencia entre las iniciativas legislativas y las proposiciones que no sean iniciativas de ley; las segundas se sujetarán a un trámite diferente, el cual

---

<sup>366</sup> MORINEAU, Marta: "iniciativa y formación de leyes", en: Cuestiones Constitucionales, [www.juridicas.unam.mx/publica/rev/ccons/cont/5/cl/cl10.htm](http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/ccons/cont/5/cl/cl10.htm).

<sup>367</sup> Reglamento del Congreso de Diputados español, artículo 110.2

<sup>368</sup> Ver: PENDAS, Benigno: Procedimiento legislativo y calidad de las leyes, *op. cit.*

inicia con la presentación ante el pleno para exponer los fundamentos y razones de la proposición o proyecto. Acto seguido dos miembros de las Cámaras hacen uso de la Tribuna para su intervención, uno a favor y otro en contra, de la propuesta presentada. Después se consultará a los miembros presentes de la cámara si se admite o no. En caso de su aprobación, serán tramitadas por la comisión o comisiones correspondiente, o en su defecto serán desechadas. En México no existe tal distinción.

### 3.3 El papel de la Junta de Coordinación Política

Los órganos parlamentarios han evolucionado a la par del Estado, se ha evolucionado dentro de la democracia individualizada a una democracia de agrupación de fuerzas concentradoras de ideologías y de poder, como lo menciona García-Atence, la democracia de partido ha institucionalizado al Estado, y bien refiere que la democracia de partidos como ha puesto de manifiesto los propios ordenamientos jurídicos han tenido que organizar todo el aparato estatal sobre los partidos, lo que se traduce en el ámbito parlamentario en: los grupos parlamentarios, configurando así un Parlamento grupal. En la actividad parlamentaria cotidiana las prácticas individualizadas de los parlamentarios representan menor impulso que ser parte de un grupo parlamentario numeroso<sup>369</sup>. Más aún, en una reorganización de la practica parlamentaria se ha dejado de lado la acción individual con la finalidad de fortalecer un Parlamento<sup>370</sup>, en se sentido la misma autora señala que esto es impulsado especialmente por los nuevos Reglamentos o estatutos parlamentarios, que potencian la actividad grupal del Parlamento frente a la individualizada, pero además ello comporta necesariamente una consecuencia de especial importancia: la institucionalización de la Junta de Portavoces<sup>371</sup>.

En México, la Junta de Coordinación Política es el organismo del Poder Legislativo -tanto en la Cámara de Senadores como de Diputados- que sirve como espacio institucional para que los líderes -o coodinadores- de las bancadas establezcan las negociaciones y generen los pactos que la práctica parlamentaria necesita. Es el foro institucional para consensar los acuerdos. Es un órgano

---

<sup>369</sup> GARCÍA-ATANCE, María Victoria: “La junta de portavoces”, en: *Boletín de la Facultad de Derecho*, UNED, núm 3, 1993.

<sup>370</sup> Ver: CORTÉS BURETA, Pilar: “La dimensión política de la Junta de Portavoces”, en: *Revista de la Red de Expertos Iberoamericanos en Parlamentos*, Nº. 10, 2012, págs. 13-16

<sup>371</sup> Ignacio Torres Muro afirma que el origen de la figura del portavoz tiene como origen la Cámara de Diputados prusiana en 1860, y es plasmado en 1922 en el Reglamento del Reichstag. TORRES MURO, Ignacio: *Los órganos de Gobierno de las Cámaras*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1897. p. 235.

colegiado y plural en el que se impulsan entendimientos y convergencias políticas con las instancias y órganos que resulten necesarios a fin de alcanzar acuerdos para que el pleno esté en condiciones de adoptar las decisiones que constitucional y realmente correspondan<sup>372</sup>. En otros sistemas recibe el nombre de Junta de Portavoces o Junta de Gobierno.

La junta de coordinación política funge como la instancia legislativa que orquestadora de la vida parlamentaria, pues entre los distintos coordinadores parlamentarios se generan acuerdos relativos con el contenido de la sustancia parlamentaria. Cada grupo parlamentario somete a consideración los temas a de su interés con la finalidad de que sean compaginados con los asuntos de las demás fuerzas políticas.

La Junta de Coordinación Política al ser un órgano colegiado cupular se ha señalado por propiciar decisiones únicamente de las elites parlamentarias, como lo refiere García-Atance, de tal manera que dentro de los escenarios políticos sea calificado de un órgano capaz de sustituir la voluntad expresa de la Cámara, entendiendo que no hay contradicción entre este órgano y el Pleno; entre los Portavoces y el conjunto de diputados y senadores<sup>373</sup>.

Dentro de la Cámara de Diputados, cuando haya una fuerza política con mayoría absoluta, su coordinador parlamentario presidirá durante toda la legislatura, de lo contrario, la presidencia de este órgano será rotativa y la duración en el cargo es de un año, de tal manera que a lo largo de la Legislatura sean las tres fuerzas políticas mayoritarias las que presidan la Junta de Coordinación Política en orden descendente. Es importante mencionar que la Presidencia de la Mesa Directiva y de la Junta de Coordinación Política no deben de coincidir en la misma persona y ni la misma fuerza política, debe de ser alternada entre los grupos con mayor representación. Por lo que respecta a los miembros, estos serán parte siempre durante los tres años de la Legislatura, siempre y cuando ostenten el cargo de líder

---

<sup>372</sup> Ver ORTIZ ARANA, Fernando & TREJO CERDA, Onosandro: *El procedimiento legislativo Federal Mexicano. Op. cit. pág.62.*

<sup>373</sup>Ver GARCÍA-ATANCE, María Victoria: “La junta de portavoces”, en: *Boletín de la Facultad de Derecho*, UNED, núm 3, 1993.

del grupo parlamentario que representan, de lo contrario, será relevado por quien les sustituya en el cargo<sup>374</sup>.

En el Senado su integración difiere de manera leve, pues se encuentra integrado por los coordinadores parlamentarios de las fuerzas políticas, tal y como ocurre en la Cámara de Diputados, pero en cambio, se contempla la participación de dos senadores más, uno por el grupo parlamentario mayoritario y otro más proveniente del grupo parlamentario que, por sí mismo consiga la primera minoría de la legislatura.<sup>375</sup> En cuanto a la presidencia, si ningún coordinador cuenta con la mayoría absoluta del voto ponderado de la Junta, ésta será ejercida, en forma alternada y para cada año legislativo, por los coordinadores de los grupos parlamentarios que cuenten con un número de senadores que representen, al menos, el 25 por ciento del total de la Cámara y en orden anual para presidir la Junta será determinado por el coordinador del grupo parlamentario de mayor número de senadores<sup>376</sup>.

Dentro de la pluralidad actual de ambas cámaras en México ha generado que exista una alternancia tripartita que obliga a que la presidencia de las Juntas de Coordinación Política, tal y como lo señala Ortiz Arana, se trata de normas que generan el equilibrio pluralista, discriminatorias por la ración de preferencias parlamentarias y partidistas bajo las reglas negadoras del parlamentarismo contemporánea<sup>377</sup>.

En la Cámara de Diputados, la Junta de Coordinación Política trata asuntos como la proposición al Pleno la integración de las comisiones parlamentarias y la convocatoria para la designación de las autoridades del Instituto Nacional Electoral; así como la aprobación del anteproyecto del presupuesto anual de la Cámara de Diputados, entre otras. En ambas cámaras, Senadores y Diputados, su respectiva Junta de Coordinación Política, debe de presentar al Pleno las propuestas

---

<sup>374</sup> *Ibíd*em, artículo 31.3 y 31.4.

<sup>375</sup> Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 31.1 y 81.1.

<sup>376</sup> *Ibíd*em, artículo 82.5.

<sup>377</sup> Ver ORTIZ ARANA, Fernando & TREJO CERDA, Onosandro: *El procedimiento legislativo Federal Mexicano. Op. cit. pag.62.*

de puntos de acuerdo, pronunciamientos y declaraciones de la Cámara que signifiquen una posición política de la misma, pero, además, en el Senado, al no existir la figura de Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, es la misma Junta la encarga de elaborar el programa legislativo de cada periodo de sesiones, el calendario de trabajo para su desahogo y puntos del orden del día de las sesiones del Pleno, todo ello en combinación con la Mesa Directiva.

La deliberación de asuntos dentro de la Junta de Coordinación Política es hecha a través de voto ponderado, circunstancia que no favorece a los grupos parlamentarios con menor representación dentro de las Cámaras, debido a que asuntos de su interés no son aceptados o incluidos para su tramitación en pleno. Dicho modo de votación puede considerar limitante de la pluralidad dentro del Poder Legislativo, pues un coordinador con mayoría absoluta tendría la posibilidad de determinar de forma unipersonal los asuntos y resoluciones concernientes a la Junta. Dentro del sistema parlamentario, este tipo de voto refleja una práctica parlamentaria, la disciplina de voto<sup>378</sup>, que dentro de los consideran que el criterio del voto ponderado refleja miméticamente en la Junta de Portavoces el juego de la mayoría en el órgano plenario, con el consiguiente beneficio para el Gobierno (cuando éste cuenta con el respaldo mayoritario) en la fijación del orden del día, función básica de la Junta de Portavoces. Desde esta valoración, la Junta de Portavoces alcanza su máxima proyección, a mi juicio, adquiriendo una eficacia real cuando no existe ningún grupo parlamentario que cuente con la mayoría absoluta en las Cámaras<sup>379</sup>.

En España, la Junta de Portavoces es el órgano que cumple las funciones de la Junta de Coordinación Política en México. Se integra por los líderes de las bancadas que hayan cubierto el número mínimo para formar un grupo parlamentario<sup>380</sup>. El Presidente de la Mesa es quien preside las reuniones de la

---

<sup>378</sup> SOLÉ TURA & APARICIO PÉREZ: *Las Cortes Generales En El Sistema Constitucional*, Madrid, Tecnos, 1984, Pág. 159.

<sup>379</sup> Ver: TORRES MURO, Ignacio: Op. Cit. Pág. 87.

<sup>380</sup> Reglamento del Congreso de los Diputados, Artículo 23.1. De acuerdo a esta normativa, para formar grupo parlamentario se necesita en número no inferior a quince diputados. Existe la posibilidad de constituir

Junta de Portavoces, de esta manera no existe una doble presidencia dentro de órganos del Poder Legislativo como ocurre en México. Otro de los aspectos a diferenciar es el tiempo en el cargo, pues el Presidente del Congreso español dura en el cargo durante la legislatura completa y no es un cargo rotativo entre las diferentes fuerzas políticas.

La Junta de Portavoces es un órgano parlamentario cuya naturaleza como tal órgano parlamentario está hoy fuera de toda discusión<sup>381</sup>. A pesar de que no está reconocido en el texto constitucional español, la Junta de Portavoces es un órgano generalizado en los Reglamentos parlamentarios españoles del Congreso de los Diputados, del Senado y de los Parlamentos autonómicos. En este sentido, es un órgano regulado en todos los Reglamentos Parlamentarios de los Estados europeos continentales, mientras que en los países anglosajones los desconocen. En España, su participación suele ser vital para regular varias cuestiones muy importantes en la organización de la Cámara, como la fijación del orden del día y la aprobación de resoluciones interpretativas<sup>382</sup>. Además, hay una gran cantidad de asuntos que requieren la audiencia de la Junta e incluso que precisan de su consentimiento. Finalmente, se analizan varias cuestiones relativas al funcionamiento de la Junta de Portavoces, sobre todo el uso del voto ponderado para la adopción de decisiones<sup>383</sup>.

Cabe destacar que la normativa española determina que de las reuniones de la Junta se dará cuenta al Gobierno para que envíe, si lo estima oportuno, un representante, que podrá estar acompañado, en su caso, por persona que le asista<sup>384</sup>. La incorporación de este mecanismo a la actividad parlamentaria mexicana podría ser

---

en Grupo Parlamentario cuando los Diputados de una o varias formaciones políticas que, aun sin reunir dicho mínimo, hubieren obtenido un número de escaños no inferior a cinco y, al menos, el 15 por 100 de los votos correspondientes a las circunscripciones en que hubieren presentado candidatura o el 5 por 100 de los emitidos en el conjunto de la Nación.

<sup>381</sup> Ver: Cortés Bureta, Pilar: “La dimensión política de la Junta de Portavoces”, en: *Revista de la Red de Expertos Iberoamericanos en Parlamentos*, Nº. 10, 2012, págs. 13-16

<sup>382</sup> OLLER SALA, María Dolors: Los órganos de dirección de las Cámaras: Presidente, Mesa y Junta de Portavoces, en: *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, Nº. Extra 10, 1986, págs.87-110

<sup>383</sup> SANZ PÉREZ, Luis Ángel: “La Junta de Portavoces como órgano parlamentario”, en: *Asamblea: Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, Nº. 19, 2008, págs. 271-298.

<sup>384</sup> *Ibidem*, artículo 39.



conveniente. En primer término, resultaría un espacio natural para la negociación entre el Gobierno y los grupos parlamentarios en la oposición. En segundo lugar, beneficia al Gobierno debido a que mediante este instrumento puede ser parte de la agenda legislativa, al tener la posibilidad de tener voz, pero no voto en la conformación de ésta. En tercer lugar, el foco del debate brindaría más espacios a la oposición<sup>385</sup>.

Como lo menciona Enrique Krause, en México se debe de debatir más y mejor<sup>386</sup>. Es cierto que las iniciativas legislativas requieren negociaciones, también que no hay un espacio institucional para realizarlas, el Gobierno utiliza como puente de dialogo al coordinador parlamentario de su fuerza política, pero éste no cuenta con los argumentos ni con las motivaciones para llevar acabo las negociaciones como lo podría hacer un miembro del gobierno. La propuesta de hacer permitir que un miembro del Gobierno pueda acceder a la Junta de Coordinación Política en absoluto busca vulnerar la división de poderes, se busca que dentro de la división haya un espacio para la interacción entre los mismos.

Dentro de la Junta de Portavoces del Congreso español la intervención del representante Gobierno<sup>387</sup>, que generalmente puede ser el Secretario de Estado de Relaciones con las Cortes, tiene una participación activa<sup>388</sup>, debido a que la normativa le otorga la facultad de incluir un solo asunto en el orden del día del Pleno con carácter prioritario<sup>389</sup>; también dentro de la misma normativa se le brinda la posibilidad al Gobierno de acordar por razones de urgencia y unanimidad,

---

<sup>385</sup> ARECE JANÁRIZ, Alberto: "La organización parlamentaria: La Mesa y la Junta de Portavoces en el Derecho Parlamentario Europeo" en: Alcubilla, Enrique Arnaldo; Gil-Robles, José María y Gil-Delgado, coord. por (dir.), Los Parlamentos de Europa y el Parlamento Europeo / 1997, págs.141-154.

<sup>386</sup> KRAUSE, Enrique: "Sin debates no hay democracia" en: *Reforma*, 3 de julio de 2016, en: <http://www.reforma.com/aplicaciones/editoriales/editorial.aspx?id=91992>.

<sup>387</sup> Ver: Rebollo Delgado, Lucrecio: La junta de portavoces en la regulación del Congreso de los Diputados, En: Revista de Las Cortes Generales. Madrid: Congreso de los Diputados, 1997, nº 42, p. 119-188

<sup>388</sup> GARCÍA-ATANCE, María Victoria: Incidencia del gobierno en la función legislativa a través de la junta de portavoces, El procedimiento legislativo, en: *V Jornadas de Derecho Parlamentario*, 1998, págs. 665-672

<sup>389</sup> Reglamento del Congreso de los Diputados de España. Artículo 67.3

la inclusión en el orden del día de un determinado asunto, aunque no hubiere cumplido los trámites reglamentarios<sup>390</sup>.

La propuesta de inclusión en la Junta de Coordinación Política en México de un representante del Gobierno, se visualiza con una partición más modesta en comparación al caso español, pues en el sistema presidencial mexicano se deben de contemplar los paradigmas del mismo, sobre todo la intervención del Gobierno en asunto deliberativos del Poder Legislativo. Partiendo de esta premisa, el gobierno puede tener una participación propositiva de los temas que le interesa tratar y que sean los coordinadores parlamentarios los que determinen los temas a tratar. Es decir, “el ejecutivo propone y el Legislativo dispone”. Excluyendo la posibilidad de otorgar la facultad de incluir un asunto en el orden del día por parte del gobierno.

La figura de la Junta de Coordinación Política se configura como pieza clave en el juego parlamentario, toda vez que se traduce en la reunión de los representantes de los grupos parlamentarios en un régimen parlamentario de grupocracia<sup>391</sup>. Se puede mencionar que la influencia que tiene dentro de la vida parlamentaria esta figura es preponderante sobre las diversas instituciones legislativas, debido a que los acuerdos emanados de la Junta tienen un mayor peso que cualquier otra. Esta institución es —como señala Jordi Capó— el resultado de una parte de la progresiva incorporación de los partidos políticos<sup>392</sup> a la vida parlamentaria, y, de otra, de la pertenencia de diputados y senadores a grupos, parlamentarios, cohesionados por la disciplina de voto, que otorga a los portavoces el peso que corresponde a sus respectivos grupos<sup>393</sup>.

---

<sup>390</sup> *Ibíd.* Artículo 67.4

<sup>391</sup> Ver: GARCÍA-ATANCE GARCÍA DE MORA, María Victoria: “La Junta de Portavoces” en: *Boletín de la Facultad de Derecho de la UNED*, N° 3, 1993, págs. 59-98.

<sup>392</sup> Torres del Moral afirma que la “grupalización” del Parlamento es un efecto compaginado con la democracia de los partidos políticos, profundiza en institucionalización del Estado de partidos a través de una democracia de partidos. TORRES DEL MORAL, Antonio: “Sistemas electorales y sistemas de partidos”, en: *Revista de Derecho Político*, núm. 32, UNED, pp. 32 y ss.

<sup>393</sup> CAPO, Jordi: “Consideraciones de los nuevos Reglamentos de las Cámaras en sus aspectos organizativos” en: *Anuario de Derecho Político*, Cátedra de Derecho Político, Universidad de Barcelona, Barcelona, 1984, p. 113.

Una de las características propias de la Junta de Portavoces es un marcado carácter político al intervenir en la programación de los trabajos parlamentarios<sup>394</sup>, configurando ésta un instrumento político en el ámbito parlamentario. La participación del Gobierno en la Junta de Portavoces -como ha señalado Oller Sala- fue vista al principio con cierta desconfianza por miedo a posibles injerencias atentatorias contra la independencia de las Cámaras, sin embargo, otro sector doctrinal ha visto en esta facultad gubernamental una posible potenciación de la actividad programadora del Parlamento, ya que permite una colaboración «dialéctica» entre el propio Gobierno y el Parlamento, que ha de redundar necesariamente en un mejor funcionamiento del sistema<sup>395</sup>.

En por lo anterior que, dentro de la tramitación parlamentaria de la iniciativa legislativa, la junta de coordinación política tiene una gran repercusión, debido a que los acuerdos políticos para la tramitación del procedimiento legislativo dependen de manera directa de las decisiones tomadas por los coordinadores parlamentarios<sup>396</sup>.

La iniciativa legislativa del gobierno al momento de ser presentada ante la negociación parlamentaria dentro de la Junta de coordinación política, no tiene la posibilidad de ser defendida de manera directa por quien la propone, es lógico que el líder parlamentario del partido en el gobierno sea quien la defienda e intente se colocación dentro de la agenda legislativa del poder legislativo<sup>397</sup>, pero lo ideal sería que esta pudiera ser impulsada y explicada a los líderes de las bancadas por quien elaboró la propuesta, es decir, el Gobierno tenga la posibilidad de opinar sobre los asuntos de la Agenda Legislativa.

---

<sup>394</sup> Ver: CANO BUESO, Juan: Funciones y potestades de la mesa y de la junta de portavoces en el derecho parlamentario de las comunidades autónomas. En: Parlamento y Derecho. Vitoria-Gasteriz: Parlamento Vasco, 1991. p. 235-264

<sup>395</sup> OLLER SALA, M<sup>a</sup> Dolores: “La Junta de Portavoces, instrumento político de negociación”, en: *Anuario de Derecho Político*, Universidad de Barcelona, p. 143.

<sup>396</sup> Ver: Torres Muro, Ignacio: “La Junta de portavoces. Teoría general y caso español”, en: I Jornadas de Derecho Parlamentario, 21, 22 y 23 de marzo de 1984, Vol. 1, págs. 293-316.

<sup>397</sup> GARCÍA-ATANCE, María Victoria: Incidencia del gobierno en la función legislativa a través de la junta de portavoces, El procedimiento legislativo: V Jornadas de Derecho Parlamentario, 1998, págs. 665-672

En síntesis, es posible afirmar la enorme trascendencia de la Junta de Coordinación Política dentro de la vida parlamentaria dentro del Poder Legislativo, pues al ser el órgano colegiado representativo de la pluralidad parlamentaria y aglutinador de los líderes de los grupos parlamentarios, resulta ser esencial en la generación de acuerdos dentro de la práctica legislativa. De igual manera resulta un escenario ideal para poder incluir a un representante del Gobierno para que asistir con voz pero sin voto a la elaboración de la agenda legislativa.

### **3.4 La participación de la Conferencia de Trabajo Legislativo de la Cámara de Diputados**

La tramitación de la iniciativa legislativa, sea o no, gubernamental depende de ser incorporada a la agenda legislativa, situación que estriba de manera directa de la concertación de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, pero que ineludiblemente forma parte la Junta de Coordinación Política en la distribución de la actividad legislativa de la Cámara.

Ley Orgánica del Congreso General regula la figura de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos<sup>398</sup>, la cual está integrada y presidida por el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados y por los líderes de los grupos parlamentarios, y de acuerdo a los temas a tratar, los presidentes de las comisiones legislativas.

La Conferencia es un órgano creado por la vigente Ley Orgánica del Congreso, la cual sustituyó a la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política que a su vez había suplido a lo que fue la Gran Comisión de la Cámara de Diputados<sup>399</sup>.

La creación de la Conferencia se fundamenta dentro de la exposición de motivos en razón de que las “tareas que tiene a su cargo la Cámara de Diputados han sido cada vez mayores y más complejas. Ante ello, ha surgido una preocupación común en los legisladores por contar con mecanismos que promueven la eficiencia en el desahogo de las obligaciones camerales en los periodos de sesiones, mediante la armonización de los temas, calendarios, órdenes del día; y modalidades de tratamiento de los mismos en cada sesión. Con el propósito de contar con la instancia adecuada para consolidar dichos factores que influyen en la eficiencia del desahogo de las tareas camerales, el proyecto de decreto que se presenta en este dictamen propone la creación de un órgano que se denomina Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos”<sup>400</sup>.

---

<sup>398</sup> Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 37

<sup>399</sup> Trejo, Onosandro: La estructura y organización interna de la Cámara de Diputados,

<sup>400</sup> Ver: Diario de los Debates, LVIII Legislatura, año II, núm. 6, 22 de junio de 1999, p. 49

El objetivo de la Conferencia es organizar la actividad parlamentaria, a través de la ella se establece un mecanismo de planeación de las tareas legislativas, de tal manera que los acuerdos logrados dentro de la Junta de Coordinación Política sean transmitidos a la Mesa Directiva y por la Comisiones Legislativas a través de sus presidentes <sup>401</sup>. Miguel Eraña califica a la Conferencia como una instancia dentro del procedimiento legislativo y no como órgano parlamentario genuino<sup>402</sup>. Es decir, es una instancia que coordina la actividad del pleno y de las comisiones mediante la agenda legislativa pactada dentro de la Junta de Coordinación Política.

La normativa señala que dentro de los periodos de sesiones la Conferencia deberá reunirse por lo menos cada quince días y cuando así lo determine durante los recesos; en ambos casos, a convocatoria de su Presidente o a solicitud de los Coordinadores de por lo menos tres Grupos Parlamentarios.

Por la misma situación de ser un órgano plural, la Conferencia adopta sus resoluciones por consenso, de lo contrario se adopta una mayoría absoluta mediante el voto ponderado de los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios, previendo en caso de empate el voto del Presidente de la Conferencia

Para dar seguimiento a las reuniones el Secretario General de la Cámara es quién funge como Secretario de la Conferencia, teniendo la facultad de quien asistirá a las reuniones con voz pero sin voto, con la obligación de preparará los documentos necesarios, levantará el acta correspondiente y llevará el registro de los acuerdos.

De entre las atribuciones señaladas por la Ley Orgánica tiene la facultad de establecer el programa legislativo de los periodos de sesiones, teniendo como base las agendas presentadas por los grupos parlamentarios, el calendario para su desahogo, la integración básica del orden del día de cada sesión, así como las formas que seguirán los debates, las discusiones y deliberaciones. Estas atribuciones son posiblemente la función más importante de la Conferencia,

---

<sup>401</sup> Ver: MORA-DONATO, Cecilia: “El sistema legal de evaluación del trabajo de las comisiones parlamentarias de la cámara de diputados” en: *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, UNAM, 2008, pp. 659-710.

<sup>402</sup> Ver: ERAÑA SÁNCHEZ, Miguel: *Derecho Parlamentario Orgánico*, Ed. Porrúa, México, 2013. Pag.148.

debido a que se establece el ritmo de trabajo dentro de la Cámara de Diputados. Asimismo, impulsar el trabajo de las comisiones para la elaboración y el cumplimiento de los programas legislativos; situación que es la esencia del trabajo legislativo, la Conferencia puede exhortar a las comisiones ordinarias a culminar algún proyecto de dictamen determinado, pero la normatividad interna no le confiere ningún poder para sancionar a las comisiones que no presenten en tiempo y forma su trabajo<sup>403</sup>.

La propia normativa otorga la posibilidad a que la Conferencia pueda proponer al Pleno el proyecto de Estatuto que regirá la organización y funcionamiento de la Secretaría General, de las Secretarías de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos y Financieros, y demás centros y unidades, así como lo relativo a los servicios de carrera, en los términos previstos en esta ley.

De acuerdo a la normativa las comisiones legislativas deben de realizar un informe de actividades<sup>404</sup> a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos. Como lo señala Mora Donato el informe de actividades advierte un concepto que difícilmente se suele aplicar al ámbito de las asambleas representativas, y que tiene que ver con su evaluación. Si bien, los procesos de evaluación son relativamente más sencillos y fáciles de entender en órganos monocéntricos (en los que la toma de decisiones se concentra en una sola persona) y de naturaleza jerarquizada, propios de la administración, porque en ellos existe un programa operativo del cual se desprenden las obligaciones, metas y objetivos de las diversas áreas, que se reflejan en sus respectivos planes sectoriales que, a su vez, son ejecutados por órganos inferiores que reportan al jefe inmediato superior, y con base en la evaluación y cumplimiento de éstos, es posible determinar si se han alcanzado las metas y verificado los objetivos del programa operativo. Tratándose de la evaluación de los órganos pluricéntricos (aquellos en los que la toma de decisiones recae en diversos órganos), la evaluación no es tal fácil de

---

<sup>403</sup> Ver: DÁVILA ESTÉFAN, David & CABALLERO SOSA, Lila: El sistema de comisiones, el cabildeo legislativo y la participación ciudadana en el Congreso mexicano, Fundar Centro de Análisis e Investigación, México, 2005.pag. 18

<sup>404</sup> Ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 45, apartado 6, inciso b).

realizar y comprender; dicho en otras palabras, es más compleja; tal es el caso de las asambleas representativas, en donde la toma de decisiones no descansa en exclusiva en una sola persona, ni siquiera en un solo órgano. La forma de trabajo es diferente en el ámbito de la administración, pública o privada, y en el ámbito de la representación. Por consiguiente, los mecanismos de evaluación también tienen que ser diferentes<sup>405</sup>.

Dávila Estéfan señala que es simplemente una simulación de descentralización de la actividad parlamentaria, debido a que los integrantes son exactamente los mismos que los de la Junta de Coordinación Política, sumándose únicamente el presidente de la Mesa Directiva. Por tanto, no existe descentralización real, sino una burocratización de los trabajos legislativos<sup>406</sup>.

Por esa misma, el mismo autor menciona que la Junta de Coordinación Política debe de ser rediseñada, de tal manera que el presidente de la Mesa Directiva sea parte de la Junta, procurando el impulso de la agenda legislativa de las comisiones, pues cuenta con el apoyo organizacional de la propia Mesa Directiva. Otra de las críticas que hace es el hecho de que los presidentes de las comisiones no estén presentes permanentemente en este órgano, y que sólo puedan ser llamados cuando se toque algún tema de su incumbencia, merma la comunicación de las prioridades de las agendas de las comisiones. En otras palabras, la agenda únicamente refleja las prioridades de los partidos<sup>407</sup>.

Una posibilidad es trasladar la vertiente legislativa de la Junta de Coordinación Política a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, en particular el inciso a) del artículo 34 y el c) del artículo 36. En ánimos de una mayor transparencia y rendición de cuentas, las reuniones y negociaciones de la Junta de Coordinación Política deben ser abiertas, por lo menos en lo que se refiere a la distribución de las comisiones.

---

<sup>405</sup> Ver: MORA-DONATO, Cecilia: “El sistema legal de evaluación del trabajo de las comisiones parlamentarias de la cámara de diputados” *op.cit.*

<sup>406</sup> *Ibíd.* pág. 21

<sup>407</sup> *Ídem.*



Dentro del Senado mexicano no existe la figura de la Conferencia, la Junta de Coordinación Política es el órgano colegiado que asume las funciones que ejerce la Conferencia dentro de la Cámara de Diputados. El propio reglamento del Senado determina que las reuniones de la Junta de Coordinación Política se realizan en privado<sup>408</sup> y pueden mantener reuniones de trabajo con la Mesa y las comisiones o comités cuando así se requiere para el mejor desempeño de sus funciones.

De esta manera tenemos la comparativa directa entre ambas Cámaras, la función de la organización de los trabajos legislativos a través de un órgano especializado, como la Conferencia para los Trabajos Legislativos de la Cámara de Diputados y la otra opción ejercida en el Senado, que dicha función sea ejecutada por un órgano compuesto en esencia por los líderes parlamentarios como lo es la Junta de Coordinación Política.

Un factor a tomar en cuenta es que dentro de la LXII Legislatura (2012-2015), la cantidad de iniciativas presentadas dentro de cada una de las cámaras fue contrastante, debido a que en la Cámara de Diputados se presentaron 3492 iniciativas, mientras que 883 en Senado<sup>409</sup>. Este es posiblemente el justificante porque dentro de la Cámara se tenga que recurrir a un organismo especializado en organizar la actividad parlamentaria ajeno a la Junta de Coordinación Política.

Dentro de las Cortes Generales en España, la figura de la Conferencia es inexistente. En el Congreso de los Diputados, la Junta de Portavoces es el órgano encargado de administrar la actividad parlamentaria, en especial de definir el orden del día de las sesiones<sup>410</sup>. De igual forma el Senado, la figura de Junta de Portavoces coordina las fechas de sesiones de la Cámara, el orden del día; así

---

<sup>408</sup> Reglamento del Senado de la República, artículo 45.

<sup>409</sup> Estadístico de iniciativas presentadas y turnadas a comisiones agrupadas por período y origen durante la LXII Legislatura. Información de la Dirección General De Apoyo Parlamentario de la Secretaría de Servicios Parlamentarios. En:

[http://sitl.diputados.gob.mx/LXII\\_leg/cuadro\\_iniciativas\\_origen\\_status\\_con\\_ligaslxii.php](http://sitl.diputados.gob.mx/LXII_leg/cuadro_iniciativas_origen_status_con_ligaslxii.php)

<sup>410</sup> Reglamento del Congreso de Diputados, artículo 67.

como, los criterios que contribuyan a ordenar y facilitar los debates y tareas del Senado. Las normas interpretativas o supletorias que pueda dictar la Presidencia<sup>411</sup>.

En síntesis, se puede decir que Conferencia para los Trabajos Legislativos es un órgano adaptado a las prácticas parlamentarias de la Cámara de Diputados en México, en el que su labor más importante es conciliar la agenda legislativa, debido a que en otros cuerpos legislativos es la Junta de Portavoces la encargada de organizar el trabajo legislativo.

---

<sup>411</sup> Reglamento del Senado de España, artículo 44.

### 3.5 La labor de las Comisiones Legislativas

La repercusión de la labor de las comisiones legislativas en la tramitación de la iniciativa es fundamental dentro del procedimiento de la creación de la ley, es el asunto medular del trabajo legislativo ordinario, y aunque la normativa señala que se puede prescindir de él, en la práctica parlamentaria su uso resulta total en la discusión de la iniciativa legislativa.

Las comisiones legislativas son órganos colegiados dependientes del Pleno de las Cámaras, integradas por legisladores de todos los grupos parlamentarios de manera proporcional, a quienes se les encomienda tareas instructores o preparatorias, de los asuntos que debe de resolver la asamblea y cuya composición numérica es inferior al Pleno.

De conformidad con el marco jurídico de las cámaras, las cuales cumplen con funciones, que por razones de especialidad y división del trabajo les son delegadas; es decir, para que los actos que estos órganos emitan tengan efectos al exterior, deben ser saciados por el Pleno, ya que cumplen con funciones que originalmente son de la Cámara.

La doctrina concibe a las comisiones como órganos en la cámara, instrumentos para facilitar el trabajo legislativo, pero no para sustituirla: la diferencia entre Comisión y Cámara tenía fronteras muy definidas<sup>412</sup>. La comisión parlamentaria es una fracción de los legisladores, encargada de atender alguna de las temáticas a legislar<sup>413</sup>. Es la delegación del análisis de una porción de los legisladores.

Francisco Berlín Valenzuela señala que las comisiones son un conjunto de personas, que por nombramiento o delegación de terceros o asumiendo por sí

---

<sup>412</sup> PANIAGUA SOTO, Juan Luis: "El sistema de comisiones en el parlamento español" en: *Revista de la facultad de derecho Universidad Complutense de Madrid*, 1986, pág. 133.

<sup>413</sup> Reglamento de la Cámara de diputados, artículo 182

carácter colectivo, formuló una petición, prepara una solución, realiza un estudio o asiste a tus honoríficos.<sup>414</sup>

Por su parte, Silvano Tosi, señala que el parlamento en comisiones es la figura organizativo preminente en el Estado contemporáneo.<sup>415</sup> Aunado a lo que Juan Carlos Cervantes Gómez señala, que las comisiones son determinantes en el proceso legislativo, puesto que los dictámenes opiniones que estas emiten, depende en gran medida el desempeño que tenga el pleno de la cámara, es decir, que, si el dictamen es deficiente, difícilmente podrá resolver sobre el punto al que se refiere por lo que este seguramente será regresado a la comisión que lo emitió para que lo aclare, lo cual retrasará aún más los trabajos en la Cámara<sup>416</sup>.

Debemos resaltar que el trabajo en las comisiones es indispensable puesto que representen el quid del análisis legislativo por lo tanto ninguna decisión importante y les empleases tomada antes que se exime por una comisión<sup>417</sup>.

En México, en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General - Cámara de Diputados y el Senado-, hace referencia a que las iniciativas presentadas por el Ejecutivo Federal, así como las Legislaturas de los Estados, y miembros de las Cámaras, pasarán a Comisión, es decir, tiene asegurada su discusión dentro de las comisiones para su dictamen. Lo cierto es que las comisiones y comités, así como sus dictámenes se encuentran sujetas a los acuerdos políticos surgidos de la Junta de Coordinación Política.

Los reglamentos de ambas Cámaras determinan que las comisiones deben de dictaminar los asuntos turnados en menos de 30 días hábiles en el Senado y 45 días naturales en la Cámara de Diputados<sup>418</sup>, pues existe un mecanismo que les previene entregar un dictamen, debido a que el Presidente de la Cámara respectiva realiza

---

<sup>414</sup> BERLÍN VALENZUELA, Francisco, derecho por la mente ario, fondo de cultura económica y, México 1995, página 234.

<sup>415</sup> TOSI, Silvano, Derecho por la mente, Instituto de investigaciones legislativas John Miguel Porrúa, México, 1996, página 139.

<sup>416</sup> CERVANTES GÓMEZ, Juan Carlos, el sistema de comisiones, quórum legislativo, enero marzo, número 88, Cámara de Diputados, México, 2007, pág 131

<sup>417</sup> Ídem.

<sup>418</sup> Reglamento de la Cámara de diputados, artículo 182

una comunicación a las comisiones o comités quince, diez y siete días antes de que se venza el plazo regular para dictaminar. Ambos reglamentos desglosan de manera detallada los pasos a seguir para dictaminar de una iniciativa, aun así, todas están sujetas a los acuerdos políticos de los coordinadores de bancada.

Las comisiones son elementos naturales de la organización parlamentaria, en naturaleza colegiada y le deliberante, y son absolutamente imprescindibles en cualquier asamblea numerosa, poco conveniente por enfrentarse con problemas de una cierta complicación técnica.

La Ley Orgánica señala que las Comisiones son órganos constituidos por el Pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales<sup>419</sup>. Las comisiones son el elemento central del gran trabajo legislativo pues en ella se realizan una labor técnica. Su finalidad es dar cumplimiento de las funciones legislativas y de control de un Congreso.

Las comisiones son los espacios donde los grupos parlamentarios tienen la oportunidad de entablar acuerdos y negociaciones para llegar a conformar la agenda definitiva que guíe los trabajos legislativos. Debido a la importancia que las comisiones tienen para la elaboración de dictámenes que deben enviarse para su discusión al Pleno, sus integrantes cuidan de intervenir en las discusiones e incluir sus propuestas en los temas a tratar por la comisión; los miembros de las comisiones tienen oportunidad de modificar la agenda formulada en los órganos de mayor jerarquía parlamentaria, como la Junta de Coordinación Política y la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, en el caso de la Cámara de Diputados. A pesar de que la Junta de coordinación Política y la Conferencia tienen la obligación, según la Ley Orgánica del Congreso, de iniciar los trabajos de la legislatura con una agenda, al no incluir la propia Ley disposiciones para obligar a los miembros de las comisiones a cumplir con el programa o para sancionarlos en los casos de no acatarlo, los legisladores logran,

---

<sup>419</sup> Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 39.

en aras de la defensa de la autonomía de las propias comisiones, hacer prevalecer sus determinaciones.<sup>420</sup>

Para la integración de las comisiones Luis Paniagua, señala que predomina el criterio de las comisiones reducidas, a ese respecto el informe de Estado sobre el Régimen Electoral Central señala el aumento de los legisladores en proporción a la labor de los trabajos en comisiones<sup>421</sup>. En México la integración las comisiones legislativas puede estar integradas hasta por 30 miembros de la Cámara. Los diputados pueden pertenecer hasta 3 comisiones diferentes.

La propia normativa señala dos excepciones, la Comisión de Hacienda y Crédito Público y la de Presupuesto y Cuenta Pública, ambas podrán tener más de 30 miembros que deberá incrementarse un diputado por cada grupo parlamentario que no haya alcanzado a integrarse en razón de su proporción para que siempre se respete la cuestión proporcional dentro de las comisiones.<sup>422</sup>

Es evidente que la labor más importante de las comisiones es la emisión del dictamen final que regula y materializa las discusiones que la labor realizada dentro de la comisión, es por ello que resulta fundamental para la labor cotidiana del parlamento este asunto toral. Reglamento lo define como un acto legislativo colegiado a través del cual una o más comisión mi faculta de presente en opinión técnica calificada por escrito.

Como lo mencionamos con anterioridad, el Reglamento de la Cámara de Diputados todos los asuntos turnado a comisión debe ser resuelto en un término de 45 días a partir de la recepción formal de los asuntos.

En el caso de las reformas constitucionales existe la posibilidad por parte de la comisión para solicitar una prórroga el presidente de la mesa directiva y en su

---

<sup>420</sup> ARRIETA CENICEROS, Lorenzo & RAMÍREZ ARRIAGA, Diego A.: La elaboración de la agenda legislativa en la dinámica actual del Congreso de la Unión: Aciertos y desaciertos. Estud. polít. (Méx.), México, n. 30, dic. 2013. pp. 105-129. Disponible en: <[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-16162013000300007&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16162013000300007&lng=es&nrm=iso)>. accedido en 06 jul. 2016

<sup>421</sup> PANIAGUA SOTO, Juan Luis: "El sistema de comisiones en el parlamento español" *op.cit.* pág. 133

<sup>422</sup> Ley orgánica del congreso General de los Estados Unidos mexicanos, artículo 43 y ss.

conjunto la mesa directiva determine si se realiza la prórroga hasta de 90 días para la emisión del dictamen.

Debemos de mencionar que los tiempos de las comisiones para dictaminar han sido modificados en una reforma reciente<sup>423</sup>, pues con anterioridad las iniciativas legislativas presentadas quedaban retenidas dentro de las comisiones hasta un acuerdo político o el interés de los líderes parlamentarios, acordaran su discusión y el dictamen correspondiente, de lo contrario las iniciativas se quedaban olvidadas.

En la actualidad, el filtro ha pasado de las comisiones a la Mesa Directiva, en la práctica parlamentaria, dentro de un vacío legal, las iniciativas legislativas presentadas por los legisladores que no cuenten con el apoyo político del líder parlamentario difícilmente podrán ser presentadas ante el pleno y remitidas a la comisión correspondiente, debido a que dentro de la Junta de Coordinación Política se acuerda cuáles son las iniciativas legislativas que se van a presentar por grupo parlamentario.

De esta manera, medianamente se tiene depuran las iniciativas que cuentan con interés y respaldo de los grupos parlamentarios, de las que únicamente son propuestas individuales y no cabildeadas con los líderes parlamentarios, aun así, como quedará demostrado en capítulo cuarto, en la numeraria de las iniciativas legislativas, es abrumador el número de las iniciativas presentadas por los legisladores y son desechadas, al contrario de las iniciativas legislativas presentadas por el Gobierno, que en un alto porcentaje de éstas llegan ser dictaminadas y aprobadas por el Pleno.

Es conveniente mencionar que los términos parte dictaminar por parte de la comisión ha tenido repercusión en el rol de la mesa directiva, de forma concreta, la figura del presidente de la Mesa Directiva, pues da puntual seguimiento a los asuntos turnados a las comisiones de tal manera que si no se ha emitido dictamen

---

<sup>423</sup> Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 2012.

se les hace una prevención los 15, 10 y 7 días antes de que venza el plazo para dictaminar.<sup>424</sup>

En el caso de las iniciativas legislativas que propongan reformas constitucionales<sup>425</sup>, la comisión o comisiones cuentan con la posibilidad de prorrogar la decisión sobre la iniciativa turnada, mediante la solicitud al presidente de la Mesa Directiva. En el caso que la mesa directiva otorgue a dicha prórroga, las comisiones tendrán hasta noventa días más, contados a partir del día siguiente en que se hubiese cumplido el término, sin tener la posibilidad de prolongar este término.

El Reglamento del Gobierno Interior de Congreso General es muy específico al concretar que ninguna de las proposiciones o proyectos podrá ser discutidas sin que primero pasen por la comisión correspondiente y éstas hayan determinado. Sólo podrá dispensarse este requisito cuando exista un acuerdo expreso de la cámara que se califique como casos de urgente o de obvia resolución<sup>426</sup>. Este es otro de los asuntos que aborda el reglamento en el aspecto del inicio del proceso legislativo. Los casos de urgente u obvia resolución deben ser calificados por el voto de las dos terceras partes de los individuos de la cámara presentes durante la sesión. Este supuesto puede darse a solicitud de uno de los miembros que presentan el proyecto, lo cuales, son los menos.

Asimismo, la normativa contempla la figura de las comisiones unidas<sup>427</sup>, esquema de trabajo que existe cuando una iniciativa legislativa requiera dictamen de varias comisiones por el tipo de asunto, de forma general, las iniciativas legislativas que proponen reformas constitucionales, se apoyan de la Comisión de Puntos Constitucionales y de la materia correspondiente. Para el desarrollo del trabajo de las comisiones a las que se turne el asunto, éstas podrán discutir por separado en

---

<sup>424</sup> Reglamento de la Cámara de Diputados, artículo 88

<sup>425</sup> *Ibidem*. Artículo 89.2

<sup>426</sup> Art. 60 Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>427</sup> Reglamento de la Cámara de Diputados, artículo 173.



la preparación del dictamen, pero tendrán que sesionar conjuntamente en la que se vote el resolutivo final.

De igual manera existe la contraparte a las comisiones unidad, la división de una comisión, es decir, la creación de una subcomisión<sup>428</sup>, que son órganos auxiliares de las comisiones, los cuales contribuyen al desarrollo eficiente y oportuno de las responsabilidades de las comisiones. Este tipo de figuras legislativas permiten que los trabajos desarrollados dentro de la cámara puedan tener mayor nivel de profundidad, en el caso de que los asuntos a analizar con detenimiento y elaborar un pre-dictamen que sirva de respaldo para el dictamen final de la comisión.

El proceso de dictamen de la comisión debe de ser respaldado de un reporte de investigación que incluya los antecedentes legislativos, la doctrina, la jurisprudencia y, en su caso, el derecho comparado del asunto en estudio<sup>429</sup>. Podrá obtener reportes en materia regulatoria, social y de opinión pública, en aquellos asuntos que impliquen un impacto presupuestal, deberá solicitarlos. Para efectos de lo anterior, la Junta Directiva podrá solicitar el apoyo de los servicios de investigación de los centros de estudio y demás servicios con que cuenta la Cámara.

Sin duda, el ideal es que toda norma iniciativa legislativa aprobada cuente con un respaldo doctrinal, jurisprudencial y de derecho comparado, pero en ocasiones las circunstancias no son así, los acuerdos políticos son el principal motor de la aprobación de las iniciativas legislativas. Eso no aparte que el proceso legislativo de dictamen, sea apegado conforme a la normativa reglamentaria, aunque la normativa en varias ocasiones es suplida por los acuerdos generados por los líderes de los grupos parlamentarios.

Para dictaminar la iniciativa legislativa, la comisión tiene la obligación convocar al diputado proponente de la iniciativa, pues existe la posibilidad de que el diputado sea o no parte de la comisión. Se le convoca con la finalidad de ampliar

---

<sup>428</sup> Reglamento de la Cámara de Diputados, artículo 152.

<sup>429</sup> Reglamento de la Cámara de Diputados, artículo 176

la información acerca de su propuesta. Aunque el trámite parlamentario continua, aunque este no asista, no es un motivo de anulación del proceso de dictamen.

La comisión a través de un acuerdo de mayoría absoluta puede celebrar reuniones en las que consulte la opinión de los especialistas en la materia; grupos interesados; los titulares de las entidades de la administración pública paraestatal, a las organizaciones, grupos, ciudadanos y a los titulares o representantes legales de las empresas de particulares que detentan una concesión del Estado; incluso la normativa señala también a las cámaras, consejos y organizaciones sociales conocedoras del tema que se discuta, y las opiniones de los ciudadanos<sup>430</sup>.

La posibilidad de comparecer por parte de los funcionarios de Gobierno en México es mediante la convocatoria de los legisladores, en cambio, dentro de la normativa española, existe la posibilidad de que los funcionarios del Gobierno puedan comparecer a petición propia<sup>431</sup>, por el interés de explicar las circunstancias que rodean a la iniciativa legislativa presentada, en ese sentido, es posible mencionar que esta es un instrumento que permite al Gobierno presentar de manera directa sus puntos de vista a los legisladores sobre los temas que se van a legislar.

La normativa señala que las audiencias por regla general serán públicas, de tal manera que abre la posibilidad de que las reuniones sean a puerta cerrada, con la obligación de que habiendo la siempre que las condiciones físicas, técnicas y de seguridad así lo permitan; quienes concurren a ellas deberán guardar la consideración y respeto hacia los demás, bajo el aviso de que el incumplimiento de lo anterior dará lugar a su exclusión en este proceso por parte de quien presida la Reunión.

En la conclusión del trámite dentro de las comisiones, el presidente de la Junta Directiva de la comisión tiene el deber de hacer llegar a los integrantes, con cinco días de anticipación a la Reunión en que se discuta y se vote, el dictamen final, con el objetivo de que todos los legisladores puedan emitir su opinión.

---

<sup>430</sup> Reglamento de la Cámara de Diputados, artículo 177.

<sup>431</sup> Reglamento del Congreso de los Diputados de España, artículo 202.

Cuando la mayoría simple de la comisión acuerde que un proyecto es urgente, podrá constituirse en Reunión permanente, en los términos de este ordenamiento; para lo cual, se harán constar en el acta correspondiente los motivos y razonamientos, así como el programa específico para discutir y votar el dictamen.

Para la realización de las audiencias públicas las comisiones acordarán por mayoría absoluta el programa y las fechas en las que se podrá participar en el proceso de opinión ante ellas, que se divulgarán a través de los medios de información de la Cámara.

Se concluye el trámite en la comisión con la remisión los dictámenes a la Mesa Directiva, para su discusión y votación en el Pleno.

### 3.6 El trámite de la iniciativa legislativa preferente del Gobierno

La Ley Orgánica del Congreso define a la iniciativa preferente como aquellas iniciativas legislativas que sometida al Congreso de la Unión por el presidente de la República en ejercicio de su facultad exclusiva para que tenga un procedimiento prioritario dentro de los debates del Poder Legislativo y a la premura para ser dictaminadas. Una de las restricciones de la iniciativa preferente es lo referente a la reforma constitucional, debido a que ésta no se encuentra incluidas dentro de este procedimiento, pues la reforma a la carta magna es un procedimiento agravado, incompatible con la agilidad del trámite preferente<sup>432</sup>.

La Iniciativa Preferente es calificado por los propios legisladores como un es un medio, “un avión, para que el Ejecutivo tenga garantía constitucional de que el Congreso habrá de pronunciarse sobre las iniciativas de reforma legal que aquel señale al momento de presentarles, el carácter de preferente no juzga ni condiciona la decisión que adopte el Poder Legislativo, solamente asegura la atención del asunto en un plazo determinado en la propia norma constitucional<sup>433</sup>”

Como lo analizamos dentro del artículo primero capítulo primero, la iniciativa preferente es una herramienta válida, que le permite al presidente tener la certeza legislativa de que en un determina tiempo sus propuestas van a ser analizadas por el Congreso de la Unión, circunstancia que le permite planear y proyectar planes de gobierno.<sup>434</sup>

La reforma constitucional artículo 71 permitió la creación de la figura de la iniciativa preferente pero su reglamentación no fue sino hasta 2014 en la que se

---

<sup>432</sup>La iniciativa legislativa preferente por parte del ejecutivo federal es una herramienta fruto de la reforma política de 2012, *Diaria Oficial de la Federación* 09de agosto de 2012.

<sup>433</sup> Dictamen de las comisiones unidas de puntos constitucionales, Reforma del Estado, y de estudios legislativos, que contiene el proyecto de decreto porque se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma del Estado, en: Gaceta Parlamentaria del Senado, miércoles 27 de abril de 2011, segundo periodo, N°. de Gaceta: 255.

<sup>434</sup> Ver: MONTES NANNI, Carlos. E: “La iniciativa preferente y resumiendo, referéndum” en: Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídica del UNAM, <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/7/3198/5.pdf>

incorpora al reglamento de la ley orgánica del poder legislativo la tramitación de la iniciativa preferente.

Es pertinente señalar que anteriormente cuando la reforma constitucional fue planteada, una vez que fuese discutida en ambas cámaras, y en su caso, fuese devuelta a la Cámara de origen con modificaciones, esta perdía su carácter de preferente, pues la Constitución no determina en qué momento del proceso pierde la preferencia dicha iniciativa, vacío legal que se corrigió con la reforma a la ley orgánica, con la finalidad de que la iniciativa.

Lo cierto es que la iniciativa preferente mejora el sistema de división de poderes sin que signifique la predominancia del Ejecutivo sobre Legislativo, su objetivo principal es que la propuesta del ejecutivo federal tenga un mayor impulso es generar acuerdos con el Congreso del Unión.

La reforma para implementar la iniciativa preferente, pretende agilizar el debate de los temas que son prioridad para el Ejecutivo, procura dar herramientas con las cuales no contaba el ejecutivo mexicano. Este primer acercamiento entre poderes es precedido de varias reformas políticas<sup>435</sup> que buscaban la separación absoluta de estos, dejando fuera la práctica del sometimiento que tenía los representantes de las cámaras hacia el Ejecutivo Federal durante la etapa del partido hegemónico.

La iniciativa preferente no significa una prevalencia ni dominio del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo, por el contrario, representa la colaboración institucional entre Poderes de la Unión, que permite impulsar la agenda legislativa del Gobierno dentro de la labor del Congreso, dando acceso a los temas que se tengan en el programa de gobierno, planteados en el Plan Nacional de Desarrollo.

---

<sup>435</sup>A partir de 1976, cuando solo hubo un solo candidato a la Presidencia de la República, José López Portillo, se observó que se debía de incorporar a las diversas fuerzas opositoras al Congreso de la Unión. Se trataba de una crisis del sistema, donde las instituciones no reflejaban a la sociedad plural de esos años.

El fundamento constitucional -como lo analizamos dentro del en el capítulo primero- es el artículo 71. Ahora vamos a analizar la tramitación de acuerdo a la ley orgánica y los reglamentos de las Cámaras de Senadores y Diputados.

El inicio del proceso se marca con la presentación de la iniciativa legislativas preferente por parte del presidente o señalar el carácter de iniciativas presentadas en periodos anteriores, únicamente se pueden presentar los días de inicio del periodo ordinario de sesiones, es decir, el primero de septiembre y el primero de febrero. La iniciativa preferente conserva su carácter preferente durante todo el proceso legislativo<sup>436</sup>. No podrán tener carácter preferente las iniciativas de adición o reforma a la Constitución. La iniciativa preferente podrá versar sobre cualquier materia y comprender uno o más ordenamientos cuando exista conexidad en los temas.

Al profundizar en el procedimiento legislativo de la iniciativa preferente se puede visualizar que el trámite es idéntico dentro de las dos Cámaras, pues ambas tienen una etapa de presentación, la discusión en comisiones –como una iniciativa común- pero la diferencia radica en el tiempo de la emisión del dictamen, ambas cuentan con treinta días.

De manera detallada, nos vamos a referir a la normativa vigente, que señala como una de las atribuciones de la Mesa Directiva de incorporar en el orden del día de la siguiente sesión del Pleno, las iniciativas o minutas con carácter preferente para su discusión y votación<sup>437</sup>. En el caso de que en el caso de que la comisión o comisiones no formulen el dictamen respectivo dentro del plazo de treinta días naturales; en el caso de que esté por concluir este plazo, el presidente notifica a la comisión de que debe de ser emitido el dictamen, la mesa directiva deberá incluirla como primer asunto del orden del día en la sesión siguiente del Pleno para su discusión y su votación<sup>438</sup>.

---

<sup>436</sup> Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, artículo 72.

<sup>437</sup> Ley Orgánica del Congreso General de lo Estados Unidos Mexicanos, artículo 20.

<sup>438</sup> Ley Orgánica del Congreso General de lo Estados Unidos Mexicanos, artículo 66 y del Reglamento de la Cámara de Diputados, artículo 82.3.

El papel del Presidente de la Mesa Directiva en la tramitación de la iniciativa preferente se centra en hacer del conocimiento a las comisiones legislativas el carácter de preferente de las iniciativas legislativas presentadas por el ejecutivo, pero además de señalar las iniciativas elegidas por el ejecutivo que hayan sido presentadas con anterioridad y esté pendiente de dictamen.

Durante el rango de tiempo que dura de la tramitación en las comisiones legislativa, el Presidente de la Mesa tiene la responsabilidad de hacer una prevención a la comisión o comisiones, siete días naturales antes de que venza el plazo para dictaminar la iniciativa preferente, a través de una comunicación que deberá publicarse en la Gaceta<sup>439</sup>.

Al inicio de la legislatura, presentadas las iniciativas preferentes por parte del presidente, y en el caso de que no estén formadas las comisiones legislativas, la normativa faculta al presidente de la Mesa Directiva para solicitar a la Junta de Coordinación Política la integración de manera anticipada la comisión que dictaminará la iniciativa con carácter de preferente. Esto con la finalidad de cumplir los plazos marcados para la discusión de la misma.

La intervención de la Junta de Coordinación Política en la generación de acuerdos y de la Conferencia para los Trabajos Legislativos en la organización de la agenda legislativa tiene repercusión en el tratamiento de la iniciativa legislativa preferente, pero lo cierto es que la Mesa Directiva es la instancia que define la incorporación en el orden del día de la siguiente sesión del Pleno las iniciativas o minutas con carácter de preferente para su discusión y votación.

Para dar una mayor participación dentro de la discusión de las iniciativas legislativas del ejecutivo a través de su carecer de preferente, el reglamento de la cámara de diputados, hace referencia al turno a comisiones para efectos de opinión<sup>440</sup>, procede para solicitar a las comisiones ordinarias o especiales, que coadyuven en la elaboración del dictamen, con las que hayan recibido el turno de

---

<sup>439</sup> Reglamento de la Cámara de Diputados, artículo 88.3

<sup>440</sup> Reglamento de la cámara de Diputados, artículo 69. 1.

las minutas, las iniciativas, las observaciones del titular del Poder Ejecutivo Federal y las proposiciones. En el caso de la Iniciativa preferente, la Comisión deberá remitir su parecer a la dictaminadora, en un plazo máximo de diez días naturales, de lo contrario se entenderá su declinación.

Dentro del debate de la comisión, se tiene la posibilidad de que se podrán incorporar, previo acuerdo de la Comisión, aquellas iniciativas legislativas sobre la materia hayan sido presentadas, de lo contrario. Es decir, aquellas iniciativas de legisladores que sean referidas a ese tema en particular podrán ser tomadas en cuenta con la finalidad de enriquecer la propuesta.

Durante el trámite del dictamen, al tratarse de una iniciativa preferente, éste deberá circular entre los legisladores con un mínimo de veinticuatro horas previas a la discusión y votación<sup>441</sup>. En el caso de que las comisiones no formulen el dictamen respectivo dentro del plazo de treinta días naturales, la Mesa Directiva deberá incluirla como primer asunto en el orden del día de la siguiente sesión del Pleno para su discusión y votación en sus sin mayor trámite. La discusión y votación sólo se abocará a la iniciativa preferente y deberá ser aprobada, de lo contrario, se tendrá por desechada, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año<sup>442</sup>.

Aprobada por la Cámara de origen, el proyecto de decreto materia de la iniciativa con carácter preferente será remitido de inmediato a la Cámara Revisora. El Presidente de ésta Cámara Revisora turnará a la comisión o comisiones que corresponda, en cuanto se reciba y se dé cuenta de ésta al Pleno, a partir de la recepción del asunto por la Cámara revisora se cuentan con 30 días naturales para que sea dictaminada la minuta procedente de la Cámara de origen, para que la comisión o comisiones formulen el dictamen correspondiente, siendo de igual manera que en la Cámara de origen, un el plazo improrrogable.

Es de mencionar la capacidad que tiene el Presidente de prevenir a la comisión o comisiones, siete días naturales antes de que venza el plazo para dictaminar la

---

<sup>441</sup> Reglamento de la Cámara de Diputados, Artículo 177.3

<sup>442</sup> Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 72 de la Constitución.



iniciativa o minuta con carácter de preferente a través de una comunicación que deberá publicarse en la Gaceta<sup>443</sup>. En el caso de que la Cámara Revisora sea el Senado, esto es una práctica exclusiva de la iniciativa preferente, debido a que las comisiones no tienen ningún termino para emitir dictámenes como sí ocurre en la Cámara de Diputados.

Si transcurre el plazo sin que se formule el dictamen correspondiente, el presidente la Mesa Directiva de la Cámara Revisora deberá incluirla como primer asunto en el orden del día de la siguiente sesión del Pleno para su discusión y votación en sus términos, y sin mayor trámite.

Cuando la minuta sea aprobada en sus términos se remitirá al Ejecutivo para los efectos de publicación. En el otro caso, de que la minuta sea desechada, en todo o en parte, modificada o adicionada por la Cámara revisora deberá devolverla a la Cámara de origen, para los efectos del artículo 72, fracciones D o E, de la Constitución, sin que la iniciativa, materia de la minuta, pierda su carácter de preferente<sup>444</sup>.

En caso de que el proyecto se remite a la Cámara de origen con observaciones la cámara revisora, la primera tiene un plazo de 15 días naturales contados a partir de la recepción de la asunto para dictaminar. De lo contrario será el primer asunto del orden del día para su discusión y votación en el pleno. De esta manera se asegura que aquella iniciativa preferente que se le brote de esta calidad, tendrá asegurada su discusión.

Es necesario resaltar que, con fundamento en el artículo 71 constitucional, la iniciativa preferente, el trámite de los presupuestos y la iniciativa popular son los únicos procedimientos especiales dentro del procediendo legislativo. La iniciativa popular y la iniciativa preferente son fruto de una reforma al Estado en el que se buscó reforzar los espacios de participación de los distintos actores de la vida

---

<sup>443</sup> Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 67, fracción d.

<sup>444</sup> Diario Oficial de la Federación del 20 de mayo de 2014.

nacional. iniciativa legislativa popular<sup>445</sup>. La cual se encuentra fundamentada en el artículo 71 constitucional, fracción IV; el cual otorga la posibilidad a los ciudadanos que formen el trece por ciento de la lista nominal de electores.

Un aspecto a resaltar, es que reglamento no hace distinción de inicio de formación de leyes en cualquiera de las dos Cámaras, excepto los proyectos referentes a impuestos, contribuciones o reclutamiento de tropas, de los cuales deberán ser discutidos en la cámara de diputados de acuerdo a las facultades otorgadas en la Constitución en su art.75.

En el ámbito del derecho comparado, la iniciativa preferente o el trámite legislativo preferente, en la modalidad propuesta por el Ejecutivo Federal, con las características propias de los sistemas político-constitucionales de los países en que se aplica; tiene plena desenvoltura en democracias consolidadas alrededor del mundo. Destacan los ejemplos de Alemania y Francia en el continente europeo y en el nuestro, los casos de Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Nicaragua y Paraguay<sup>446</sup>.

Para poner establecer un parámetro de comparación, dentro del sistema parlamentario español, el trámite de preferencia encuentra su equivalente en la declaratoria de urgencia, con diferencias marcadas, debido a que dentro del sistema mexicano es una herramienta del ejecutivo para la presentación de sus iniciativas. En España es un trámite a petición del Gobierno, de dos Grupos Parlamentarios o de una quinta parte de los Diputados, de tal manera que no es un mecanismo exclusivo del Ejecutivo. Dentro del reglamento del Congreso se determina que los

---

<sup>445</sup> Para bibliografía relacionada con la iniciativa legislativa, ver: FERNÁNDEZ FERRERO, Miguel Ángel: La iniciativa legislativa popular, CEPC, Madrid, 2001; ARNALDO ALCUBILLA, Enrique ; DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, Manuel y SÁNCHEZ NAVARRO, Ángel: *Iniciativa legislativa popular*, la Ley, Madrid, 2003; LARIOS PATERNA, María Jesús: La participación ciudadana en la elaboración de la Ley, Congreso de los Diputados, Madrid, 2003; ARANDA ÁLVAREZ, Elviro: “La nueva Ley de la iniciativa legislativa popular”, En: Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 78, 2006; MARTÍNEZ JIMÉNEZ, Aitor: La iniciativa legislativa popular como instrumento de participación ciudadana en el siglo XXI, Fundación Ideas, Madrid, 2012.

<sup>446</sup> MONTES NANNI, Carlos. E: “La iniciativa preferente y resumiendo, referéndum” *op.cit.* pág. 28

plazos tendrán una duración de la mitad de los establecidos con carácter ordinario<sup>447</sup>.

Un ejemplo la tramitación de la iniciativa legislativa preferente con amplias facultades, la encontramos en Ley Orgánica del Congreso Nacional de Chile, en el que define que el Presidente de la República podrá hacer presente la urgencia para el despacho de un proyecto de ley, en uno o en todos sus trámites, en el correspondiente mensaje o mediante oficio que dirigirá al presidente de la Cámara donde se encuentre el proyecto. La propia normativa señala que es el gobierno quien indica la urgencia en la tramitación del proyecto de ley.

Existen tres tipos de urgencia: urgencia simple, suma urgencia y discusión inmediata. La tramitación señala que en caso de que el presidente califique de simple urgencia, el proyecto debe ser discutido y dictaminado por la respectiva Cámara en el plazo de 30 días. En el caso de que el proyecto sea calificado por parte del presidente como de suma urgencia el plazo se reduce a 15 días. El tiempo de máxima aceleración celeridad en el trámite legislativo es la discusión inmediata, en donde en solo 6 días el proyecto propuesto por el presidente debe de ser discutido y dictaminado<sup>448</sup>.

Otra comparativa en el trámite legislativo es Uruguay<sup>449</sup>, en donde el presidente se encuentra facultado para proponer a las Cámaras proyectos de ley con declaratoria de urgente consideración, calidad de la iniciativa que debe de ser estipulada simultáneamente con la remisión de cada proyecto.

Existe la posibilidad de que el Poder Legislativo a través de cada Cámara, elimine la calidad de trámite de urgencia a través del voto de los tres quintos del total de sus componentes, podrá dejar sin efecto la declaratoria de urgente consideración, en cuyo caso se aplicarán a partir de ese momento se emplea en procedimiento legislativo ordinario.

---

<sup>447</sup> Reglamento de la Cámara de Diputados, artículo 94.

<sup>448</sup> Ley N°. 18.918, Congreso Nacional de Chile, artículo 27.

<sup>449</sup> Constitución de Uruguay, artículo 168.7

La limitante que tiene el Poder Ejecutivo en cuanto a los tramites preferentes es que no puede enviar a la Asamblea General más de un proyecto de ley con declaratoria de urgente consideración simultáneamente, ni enviar un nuevo proyecto en tales condiciones mientras estén corriendo los plazos para la consideración legislativa de otro anteriormente enviado.

En cuanto a los tiempos de la tramitación, la cámara que reciba en primer lugar el proyecto tiene un plazo de cuarenta y cinco días para su discusión y votación. La inmovilidad de la Cámara beneficio de manera directa al Ejecutivo, pues en el caso de que hayan transcurrido los primeros treinta días, la Cámara será convocada a sesión extraordinaria y permanente para la consideración del proyecto. Acabado el plazo de los quince días restantes de la convocatoria sin que el proyecto hubiere sido expresamente desechado, se reputará aprobado por dicha Cámara en la forma en que lo remitió el Poder Ejecutivo y será comunicado inmediatamente y de oficio a la otra Cámara.

La Cámara Revisora cuenta con treinta días para discutir y votar. En el supuesto caso de que existieran modificaciones, se remite el proyecto a la Cámara de origen y esta dispondrá de quince días para su consideración. La normativa vuelve a beneficiar el Ejecutivo al mencionar qué finalizado el plazo en la Cámara de origen, sin pronunciamiento expreso, el proyecto se remitirá inmediatamente y de oficio a la Asamblea General. La propia Constitución determina que en el caso de vencimiento el plazo de treinta días sin que el proyecto hubiere sido expresamente desechado, se reputará aprobado por dicha Cámara en la forma en que lo remitió el Poder Ejecutivo y será comunicado a éste inmediatamente y de oficio, si así correspondiere, o en la misma forma a la primera Cámara, si ésta hubiere aprobado un texto distinto al del Poder Ejecutivo.

Es posible concluir que la tramitación de la iniciativa preferente desde el aspecto del procedimiento legislativo, es una herramienta que agiliza los asuntos presentados por el Gobierno, pero bajo dos limitantes que merman su potencial como mecanismo de enlace entre poderes.

La cantidad de los proyectos legislativos que el Jefe del Ejecutivo puede presentar es una mínima y puede ser ampliada, sin que ello signifique la afectación del trabajo parlamentarios. Puede considerarse que este número determinado por la normativa constitucional en la actualidad resulta muy reducido, y de manera probable las necesidades de adaptación legal del Programa de Gobierno fundamentadas en el Plan Nacional de Desarrollo presentado por el Jefe del Ejecutivo y la normativa vigente resulte insuficiente, de esta manera se puede explorar la posibilidad que el Gobierno sea quien pueda determinar que iniciativas legislativas sean calificadas de preferentes.

Por otra parte, debemos de enfatizar la limitación en el tiempo para presentar las iniciativas preferentes, pues resulta mayúscula, debido a que solo en dos días al año se pueden presentar las iniciativas preferentes, durante el inicio de los periodos ordinarios, primero de septiembre y primero de febrero. De tal manera que el ejecutivo se encuentra restringido en todos los sentidos, tanto en el número como en el momento de presentar las iniciativas.

### **3.7 La Dirección Política del Estado y relación con la Iniciativa Legislativa del Gobierno**

La dirección Política del Estado le corresponde al Gobierno, tanto en México como en España y el instrumento para compaginar la normativa vigente y Programa de Gobierno, en el caso de España y el Plan Nacional de Desarrollo en México, es la iniciativa legislativa. La iniciativa legislativa del Gobierno en España se encuentra inmersa en un sistema de Monarquía Parlamentaria.

En un Parlamento cooperativo o de colaboración entre los poderes, en el que, para el ejercicio de la función de dirección política que tiene atribuida, el Gobierno precisa de la actuación del Parlamento, que ostenta la titularidad de la función legislativa<sup>450</sup>. El Gobierno cuenta con la facultad de presentar iniciativas de ley que ponen en práctica su orientación política, y serán éstos sobre todo los que obtengan la aprobación parlamentaria, a través de la relación que liga al gobierno con su mayoría parlamentaria.

Dentro de la legislación mexicana el concepto de dirección política solo es explícito dentro de la norma constitucional en lo referente a la política exterior<sup>451</sup>, pero está implícita dentro de la ley orgánica de la administración pública, al señalar que el Jefe del Ejecutivo para el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo tiene encomendados los organismos de la administración pública federal<sup>452</sup>, todo ello sujeto a lo que la normativa mandata, es decir, si el Presidente considera que para cumplir su programa de Gobierno contenido dentro del Plan Nacional de Desarrollo es necesario modificar la normativa vigente, su herramienta para compaginar la norma y el Plan es la iniciativa legislativa.

---

<sup>450</sup> GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad: "Consideraciones sobre la iniciativa legislativa del Gobierno", en: *Cuadernos de Derecho Público*, N° 8, septiembre-diciembre, 1999.

<sup>451</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 88, fracción X.

<sup>452</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 2.

Dentro de la legislación española, la dirección política del Estado está contenida dentro del artículo 97, también es necesario señalar que, en la legislación española, dentro del capítulo tercero de la Constitución, trata sobre las Cortes Generales, de forma específica en el artículo 87, donde se aborda la facultad de presentar iniciativas legislativas<sup>453</sup>. Se otorga dicha potestad al Gobierno, a las Cortes Generales, a las Comunidades Autónomas y a la iniciativa popular<sup>454</sup>. Con diferencia, los actores principales dentro de la etapa del inicio del procedimiento legislativo son el Gobierno y la Cortes Generales.

Piedad García Escudero afirma -como lo mencionamos antes- que los auténticos titulares de la iniciativa legislativa son el Gobierno y el Parlamento<sup>455</sup>, pero se resalta la atribución de la función de dirección política del Gobierno, la cual – afirma- debe de tener una colaboración. Por eso califica a la iniciativa del Gobierno no solo como un poder, sino como un deber de carácter político, vinculado al programa presentado a la Cámara con el que se obtuvo la confianza.

Bajo este esquema de interacción entre el Gobierno y el Parlamento, el texto constitucional marca la diferencia entre un proyecto de ley que es la iniciativa legislativa por parte del Gobierno y la proposición de ley hechas por los legisladores, las comunidades autónomas o la iniciativa legislativa popular. La propia Constitución afirma que los proyectos del Gobierno tienen prioridad sin menoscabo de las diferentes iniciativas presentadas al Legislativo, es decir, las proposiciones de ley propuestas por los otros actores diferentes del Gobierno se

---

<sup>453</sup>Para obtener información sobre la iniciativa legislativa en España se puede consultar: ARAGÓN REYES, Manuel: La iniciativa legislativa, en: Revista Española de Derecho Constitucional, N°16, España, 1986, pp.287-312; MERINO MARCHÁN, José Fernando: La iniciativa de ley parlamentaria, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1982; PUNSET, Ramón: La iniciativa legislativa en el ordenamiento español, en: Revista de Derecho Público, N° 14, 1982, pp.57-78; SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso: Artículo 87, en: GARRIDO FALLA, Fernando, Comentarios a la Constitución, 3ra ed., Madrid, Civitas, 2001.

<sup>454</sup> El artículo 87 de la CE dice: 1. La iniciativa legislativa corresponde al Gobierno, al Congreso y al Senado, de acuerdo con la Constitución y los Reglamentos de las Cámaras. 2. Las Asambleas de las Comunidades Autónomas podrán solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley o remitir a la Mesa del Congreso una proposición de ley, delegando ante dicha Cámara un máximo de tres miembros de la Asamblea encargados de su defensa. 3. Una ley orgánica regulará las formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley. En todo caso se exigirán no menos de 500.000 firmas acreditadas. No procederá dicha iniciativa en materias propias de ley orgánica, tributarias o de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia.

<sup>455</sup> GARCÍA ESCUDERO MÁRQUEZ, Piedad: “La prioridad de la tramitación parlamentaria de los proyectos de ley”, en: *Teoría y Realidad Constitucional*, UNED, N°3, 1er semestre, 1999, pp 125-164.

llevan a la discusión legislativa, siempre teniendo como preferencia aquellos asuntos presentados por el ejecutivo, partiendo de la base que tienen diferentes requerimientos.

En cuanto a los requerimientos, según los antecedentes dados por Gutiérrez Vicent, el anteproyecto de la Constitución Española<sup>456</sup> fijaba el derecho de iniciativa Gobierno, a los diputados junto con sus grupos parlamentarios, mientras que al Senado y las Comunidades Autónomas se limitaban únicamente a la solicitud al Gobierno de la adopción de proyecto de ley o en su defecto, remitir a la Mesa del Congreso como proposición de ley. Ahí se marca el desequilibrio entre ambas cámaras, generando así un bicameralismo asimétrico, que en el proyecto final de la Constitución se sitúa al Senado como participante del procedimiento legislativo y con la misma facultad de iniciativa que el Congreso de los Diputados. Sobre los requerimientos la norma vigente pide que 25 senadores<sup>457</sup> o un grupo parlamentario respalden las proposiciones de ley dentro del Senado, mientras que dentro del Congreso de los Diputados una proposición de ley debe de juntar la firma de catorce integrantes de la cámara o la firma del portavoz del grupo parlamentario para poner en marcha el procedimiento legislativo.

La relación existente entre Gobierno y Parlamento dentro del sistema parlamentario español, desde el aspecto de la facultad de iniciativa, es una vinculación que comparten responsabilidad legislativa, es de reconocer el papel preponderante del Gobierno<sup>458</sup> al momento de formular las modificaciones a la ley, pues la propia Constitución otorga diversos mecanismos que protegen al Gobierno para conservación de las políticas adoptadas o ejecución de las mismas, ejemplos de ello es el Decreto-ley, la ya mencionada preferencia en la tramitación legislativa de los proyectos de ley y el monopolio de la iniciativa en el tema presupuestario.

---

<sup>456</sup> GUTIÉRREZ VICEN, Carlos: Sinopsis del art. 87 de la Constitución Española, *op. cit.*

<sup>457</sup> Artículo 108.1 del Reglamento del Senado: Las proposiciones de ley que se deban a la iniciativa de los Senadores deberán ser formuladas en texto articulado, acompañado de una exposición justificativa y, en su caso, de una Memoria en la que se evalúe su coste económico. Deberán ir suscritas por un Grupo parlamentario o veinticinco Senadores.

<sup>458</sup> GUTIÉRREZ VICEN, Carlos: Sinopsis del art. 87 de la Constitución Española, *op.cit.*



El Decreto-ley<sup>459</sup> es un instrumento que tiene el Gobierno para legislar en caso de urgencia y debe ser sometido a las Cortes General en los treinta días siguientes a su promulgación, no deja de ser un instrumento ágil para la aplicación de políticas, se busca facilitar disposiciones normativas inmediatas cuando así lo requieran las situaciones excepcionales o imprevistas, caso específico el manejo de la crisis económica de 2011. Al Gobierno se le cuestiona por utilizar de forma recurrente al decreto-ley como elemento sustitutivo de los proyectos de ley que tienen la necesidad de ser sometidos al procedimiento legislativo<sup>460</sup>.

En cuanto a la preferencia de los proyectos de ley en comparación con las proposiciones de ley, la Constitución lo contempla<sup>461</sup>, asimismo el reglamento de manera puntual en el capítulo segundo, referente al orden del día de las sesiones, menciona que el propio Gobierno puede solicitar la inclusión de un tema en el orden del día<sup>462</sup>. Creemos que la prioridad de los proyectos de ley del Gobierno obedece a esta máxima: “Hoy, gobernar es legislar”<sup>463</sup>. El Gobierno debe de aplicar leyes y, al mismo tiempo, es el mayor proponente de las mismas. Por lo tanto, consideramos que la prioridad en las tramitaciones de los proyectos de ley se debe de manera general por dos características, la atribución de dirección política del Gobierno y la presunción de viabilidad de los proyectos.

---

<sup>459</sup> Artículo 87 de la Constitución Española: 1. En caso de extraordinaria y urgente necesidad, el Gobierno podrá dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de Decretos-leyes y que no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I, al régimen de las Comunidades Autónomas ni al Derecho electoral general. 2. Los Decretos-leyes deberán ser inmediatamente sometidos a debate y votación de totalidad al Congreso de los Diputados, convocado al efecto si no estuviere reunido, en el plazo de los treinta días siguientes a su promulgación. El Congreso habrá de pronunciarse expresamente dentro de dicho plazo sobre su convalidación o derogación, para lo cual el reglamento establecerá un procedimiento especial y sumario. 3. Durante el plazo establecido en el apartado anterior, las Cortes podrán tramitarlos como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia.

<sup>460</sup> Para ver a detalle los decretos leyes empleados durante la X Legislatura por el Gobierno ver: GÓMEZ LUGO, Yolanda: “Decreto Versus Ley parlamentaria”, en *Eunomía*, N°4, marzo-agosto 2013, pp.102-117.

<sup>461</sup> Artículo 89 de la Constitución Española: La tramitación de las proposiciones de ley se regulará en el reglamento de las Cámaras, sin que la prioridad debida a los proyectos de ley impida el ejercicio de la iniciativa legislativa en los términos regulados por el artículo 87.

<sup>462</sup> Artículo 67.3 del Reglamento del Congreso de los Diputados: El Gobierno podrá pedir que en una sesión sea incluya un asunto con carácter prioritario, siempre que este haya cumplido los trámites reglamentarios que le hagan estar en condiciones de ser incluidos en el orden del día.

<sup>463</sup> DE ESTEBAN, Jorge y LÓPEZ GUERRA, Luis, *El régimen constitucional español*, Labor, Madrid, 1992, pág. 138.

La dirección política del Gobierno busca encaminar, a través de la norma, el cumplimiento del programa presentado a la Cámara al momento de ser elegido. A pesar de que uno emana del otro, el dominio del Gobierno en la agenda legislativa lo sitúa en una posición de ser el “comité directivo” de la Cámara<sup>464</sup>, pues cuenta con el respaldo de la mayoría en el Congreso, de esta manera el vínculo entre ambos poderes se sitúa en la realización del programa acordado. Por lo anterior, la dirección política y los proyectos de ley son instrumentos del Gobierno que se convierten en el camino para llegar al destino planteado, el cumplimiento del programa.

El segundo elemento que posibilita la prioridad en la tramitación parlamentaria de los proyectos de ley es la presunción de la viabilidad de la norma<sup>465</sup>. Desde el inicio del procedimiento legislativo, los proyectos de ley tienen un trato diferenciado respecto a las demás propuestas, las hechas por el ejecutivo no tienen un filtro previo a su tramitación legislativa, la Mesa Directiva del Congreso de los Diputados incluye de facto en la orden de publicación, dando paso al plazo de enmiendas y el envío a la Comisión que se le asigne. Situación diferente de las proposiciones de ley, pues el Gobierno cuenta con treinta días para oponerse a su tramitación, en caso de que suponga un aumento de créditos o disminución de ingresos presupuestarios, para pues éstas requieren el acuerdo de toma en consideración para que se inicie el plazo de enmiendas y de su asignación de Comisión.

Consideramos que la viabilidad de los proyectos de ley se debe a dos factores que determinan su alta probabilidad de conclusión del procedimiento legislativo: El aparato gubernamental que precede el proyecto de ley y la mayoría en la Cámara que respalda el Gobierno.

El gobierno es el órgano del Estado más amplio, en cada una de las ramas de la administración está dotado con personal capacitado en temas específicos,

---

<sup>464</sup> GARCÍA ESCUDERO MÁRQUEZ, Piedad: “La prioridad de la tramitación parlamentaria de los proyectos de ley”, *op. cit.*, pág. 127.

<sup>465</sup> *Ibidem*, pág. 134.

conocedores de las problemáticas que aquejan a cada sector, así como de las posibles respuestas a esas dificultades. En este mismo sentido, los asuntos jurídicos son parte de cada una de las áreas, se especializan en la normativa aplicable a los acontecimientos referentes a cada uno de los ministerios, ahí donde se encuentra el fundamento, en la especialización y dominio de los temas. A partir de aquí, podemos deducir que el Gobierno cuenta con los recursos materiales y humanos que le permiten elaborar un proyecto de ley con objetivos claros. En contraparte, los grupos parlamentarios cuentan con asesores legislativos, pero que ellos no tienen la información, ni los recursos, y en la mayoría de las ocasiones, no tiene la experiencia en los campos en los que se va a legislar.

De una manera adyacente al Gobierno, se encuentra una mayoría que respalda su función. Existe la posibilidad que una sola fuerza política o varias hayan respaldado la formación del Gobierno, aun así, las acciones y las decisiones del Ejecutivo están proyectadas en el programa presentado. Es por ello que los posibles proyectos de ley mostrados ante el Congreso cuenten con el voto favorecedor de los legisladores, pues se deduce el respaldo por parte del legislador al Gobierno que impulsó para su formación.

Al final, la responsabilidad es contrapartida, el Parlamento ha dado su aprobación al programa del Gobierno, propuesto por el candidato a Presidente en la sesión de investidura<sup>466</sup> y otorga su confianza para la realización del programa, mientras que el Gobierno cuyos instrumentos típicos serán las leyes. Por lo tanto, el mismo sistema fortalece la función del Ejecutivo con la atribución de que su iniciativa predominante, crea los cimientos de ésta posición, básicamente a través de la aceptación inicial de los proyectos y la prioridad en la tramitación proclamada.

Otro de las atribuciones exclusivas del Ejecutivo es la ley de Presupuestos Generales del Estado, una de las palancas que permite orientar la dirección política del Estado y como ya lo mencionamos, el Gobierno puede oponerse a la

---

<sup>466</sup> Artículo 99.3 de la Constitución Española. Si el Congreso de los Diputados, por el voto de la mayoría absoluta de sus miembros, otorgare su confianza a dicho candidato, el Rey le nombrará Presidente. De no alcanzarse dicha mayoría, se someterá la misma propuesta a nueva votación cuarenta y ocho horas después de la anterior, y la confianza se entenderá otorgada si obtuviere la mayoría simple.

tramitación de otras alternativas si implican el aumento de gastos o disminución de ingresos para evitar la desviación de la orientación política fijada por él.

Además el Gobierno puede ser partícipe dentro de una iniciativa legislativa es en lo relativo a la opción dual que las Asambleas de las Comunidades Autónomas tienen respeto de proponer iniciativas legislativas en forma de ley proyecto de ley o proposición de ley; la primera opción es realizar la petición para que el Gobierno acepte la iniciativa y lo presente como proyecto de ley, de este modo la Asamblea deja en control del Gobierno la tramitación del proyecto que continua con los pasos de cualquier iniciativa gubernamental. En el segundo supuesto, es presentar su iniciativa con las características que se requieren en una proposición de ley, especialmente referidos a la existencia o no de los límites materiales a esta facultad de los Parlamentos Autónomos, pues las proposiciones de ley presentadas que han tratado temas muy diversos, con frecuencia más amplios y generales que los relativos estrictamente con los intereses autonómicos.

Un aspecto que vamos a tratar más adelante es la elaboración de los proyectos de ley, de acuerdo con el artículo 87 constitucional; corresponde al Gobierno la presentación de las iniciativas legislativas, quizá a primera vista podría entenderse que el Presidente de Gobierno es el poseedor de dicha facultad, pero más adelante la Constitución lo deja muy claro, los proyectos de ley serán emitidos por el Consejo de Ministros como órgano colegiado. Con ello se determina la ausencia del Principio Monárquico, referente a la atribución de la iniciativa al Ejecutivo sin ninguna intervención del jefe de Estado. Asimismo, su configuración como facultad que corresponde al gobierno como órgano constitucional, participando de su responsabilidad colegiada, es una característica propia de los regímenes parlamentarios.

### **3.8 Los mecanismos institucionales en la relación ejecutivo y legislativo en México**

En la práctica cotidiana la relación entre poderes es de un estricto principio de división de los mismos, propio de un sistema presidencial, circunstancia que impiden que algunas acciones entre poderes resulten afectadas por la ausencia de instrumentos que agilicen la vinculación entre el Jefe del Ejecutivo y el Congreso de la Unión. Con las reformas políticas realizadas de 1970 se buscaba una pluralidad dentro del sistema mexicano, una vez que está sido consultada se necesite trabajar en la evolución del sistema de tal manera que permita ser más flexible y agilice la interacción entre los poderes. En su momento México clasificado como un caso de autoritarismo limitado por el maestro Juan Linz en el que formalmente se respetaban las formas democráticas mínimas, el tránsito del país a la democracia<sup>467</sup>.

Resultado de esa prole pluralidad, se ha visto la necesidad de adecuar los arreglos políticos a una realidad en la que interactúan diversas fuerzas políticas en la toma de decisiones públicas en las cuales requieren la que la colaboración de los poderes. Es evidente que la figura del Presidente Imperial quedó superada hoy el presidente para llevar a cabo sus políticas públicas a través de las iniciativas y si se activos está obligado a interactuar con las demás fuerzas políticas que integran el Congreso del Unión.

La tercera certeza que se tiene dentro del sistema presidencial mexicano es que pasamos de una presidencia que rayaba en la autocracia hacia una que ha quedado entrampada en la inmovilidad y en la ineficiencia, quizá víctima del propusiste. Pero al mismo tiempo ausente de incentivos que permitan la colaboración entre las fuerzas políticas. Es claro que resulta complicado volver replantear el rin poder amiento de la figura presidencial durante el régimen del partido hegemónico lo que

---

<sup>467</sup> VALENCIA ESCAMILLA, Laura. 2011. "El gobierno dividido en México: formación y efectividad del Congreso mexicano", en Esperanza Palma (coord.). En Partidos y elecciones intermedias de 2009, 89-121. México: UAM-Miguel Ángel Porrúa.

se necesita es proponer un arreglo institucional que permita fortalecer al ejecutivo aún con la promesa de hacer un gobierno más eficiente.

Lo cierto es que debemos de dejar atrás premisas en las que suponemos la fortaleza del presidente dentro de la actual contexto político en México, es necesario enfatizar que el Gobierno Federal discutido ya no cuenta con los poderes metaconstitucional señalados por el doctor Jorge Carpizo, hoy cuenta con poderes constitucionales señeros únicamente a la normativa, pero asimismo debemos de señalar que el mejoramiento del sistema presidencial mexicano no pasa por la limitación del poder ejecutivo sino por el mejoramiento del diseño institucional que permita un gobierno más eficiente respaldado en una división de poderes cooperativa<sup>468</sup>.

Tal y como lo señala María Amparo Casar podría concluirse que los problemas de concentración de poder en la rama ejecutiva del gobierno derivan no de la configuración institucional sino más bien de la forma en que había constituido y funcionado el sistema político en su conjunto. El sistema presidencial mexicano adolecía más de un problema político que un constitucional<sup>469</sup>.

En la actualidad, con la evolución del sistema presidencial en México diversas estructuras del Estado han tenido un efecto colateral, ineludiblemente la relación entre el Gobierno y el Congreso de la Unión es una de estas. Los mecanismos que propiciaban el nexo entre poderes dentro de la etapa del partido hegemónico ya no son efectivos dentro de la nueva etapa de pluralidad democrática.

Es posible determinar dos vías en la relación entre Gobierno y Congreso, la primera, la necesidad del Gobierno la aprobación del Congreso de leyes y nombramientos. La segunda, es el control del Congreso sobre mismo Gobierno, de tal manera que se vuelve un círculo entre la necesidad del respaldo Gobierno y la una supervisión del Congreso.

---

<sup>468</sup> Ver: Jorge Carpizo: El presidencialismo mexicano, México, siglo XXI editores, 1978.

<sup>469</sup> Casar, María Amparo: los frenos y contrapesos a las facultades del ejecutivo; la función de los partidos políticos, el judicial legislativo y la administración pública, en [bibliojuridicas.unam.mx](http://bibliojuridicas.unam.mx)

Es cierto que en las sociedades actuales la división de poderes constituye el fundamento de la organización política del Estado. Se considera como el procedimiento de ordenación del poder de autoridad que busca el equilibrio y la armonía de fuerzas mediante una serie de pesos y contrapesos. La división tradicional se ha basado en la existencia de tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial que se justifican por necesidades funcionales y de mutuo control. Además, en los sistemas democráticos esta división se concibe como un complemento a la regla de la mayoría, ya que gracias a esta se protegen mejor las libertades individuales. Los estudiosos de la teoría de la división de poderes, entre otros están John Locke, Montesquieu, Hume, Madison, abordan desde diferentes puntos de vista, la necesidad de que las decisiones no deben concentrarse, por lo que los órganos del poder han de autocontrolarse a través de un sistema de contrapesos y equilibrios.

La división de poderes es la base de un Estado de Derecho<sup>470</sup>, aunque esta división de funciones no es sinónimo de separación entre ellos, pues el estrecho vínculo puede ser considerada como un síntoma de civilidad política. En México durante los últimos años han ocurrido grandes cambios en la arena política y por ende la relación entre poderes se ha ido transformando, especialmente entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo. Dicho vínculo ha recibido modificaciones sustanciales a lo largo de la historia contemporánea (s. XX): los años del partido hegemónico, pasando por la alternancia en el Poder, hasta el actual retorno del Partido Revolucionario Institucional a la primera magistratura del país. Así, el Congreso de la Unión ha sido el reflejo de la pluralidad pero no el ejemplo de entendimiento entre poderes.

---

<sup>470</sup> Estado de Derecho y la democracia son esenciales para la arquitectura institucional de una nación; ambos principios se emanan de la con división de poderes, teniendo como resultado el cuidado de las libertades políticas de ciudadano. Ver GARCÍA ROCA, Javier: "Del principio la división de poderes", en: *Estudios de Teoría del Estado y Derecho Constitucional en Honor de Pablo Lucas Verdú*, Universidad Complutense-UNAM, Madrid, 2001, pp. 1.087-1.127. Para el referente de división de poderes se puede consultar: SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José. "Sobre el principio de la separación de poderes", en *Revista de Estudios Políticos*, Centro de Estudios Constitucionales, Núm. 24, Noviembre-Diciembre, Madrid, 1981. p. 215-234.

En el México actual se concluyó un sexenio de polarizaciones, de severas discrepancias y de una relación distante entre el Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión, generando el problema del *impasse*<sup>471</sup>. El ex Presidente Felipe Calderón deja dañada la relación entre poderes y da lugar para revisar cuáles son los instrumentos de entendimiento entre las instituciones del país; ya que mecanismos como el informe presidencial y su respectiva comparecencia ante el Congreso, han quedado atrás como parte del presidencialismo del partido hegemónico, limitándose a entregar un informe escrito sobre la situación de la administración federal, sin implementar nuevas formas de diálogo que permitan la coexistencia de poderes.

La administración dirigida por el Presidente Enrique Peña Nieto ha mostrado ánimo de cooperación con el Poder Legislativo, en aras de generar consensos, puesto que la agenda legislativa del nuevo Gobierno requeriría someterse a varias reformas en el Congreso. Reflejo de esto es la creación del *Pacto por México*, donde las diferentes fuerzas políticas se adhieren a una agenda legislativa común sin limitar la inclusión de asuntos que alternos respondan a los intereses de los propios partidos.

Los últimos meses han mostrado un contraste entre las distintas tonalidades que puede tomar la relación del Ejecutivo-Legislativo: disfuncionalidad o búsqueda de consensos. Cada Presidente determina cual será el sello característico de su Gobierno y la forma de afrontar los retos que surjan, pero lo que no puede estar sujeto a la agenda presidencial o al modo de gobernar es la relación entre poderes,

---

<sup>471</sup> Esta interrupción institucional, referida por Bruce Ackerman, es propio de los sistemas presidenciales, donde se dejan bloqueados y sin salida a los acuerdos debido a que el Poder Legislativo y el Ejecutivo son de diferentes fuerzas políticas y de conforme a los principios del régimen, la coexistencia entre ambos poderes legítimamente constituidos, será hasta la finalización del período constitucional. El *impasse* es una situación muy presente en países como México y Estados Unidos. Reformas estructurales como la de salud, migración y armas han encontrado una obstrucción legislativa para la administración del Presidente Barak Obama, mientras que en México, energía, hacienda y reforma del estado, son temas pendientes debido a que los Presidentes no cuentan con una mayoría dentro del Poder Legislativo. Ver: ACKERMAN, Bruce: "Contra el presidencialismo", en *Claves de razón práctica*, Promotora General de Revistas, Madrid, 2007, pp.12-21



el entendimiento entre el Legislativo y el Ejecutivo, pieza clave para tener un gobierno eficaz y eficiente.

Ahora bien, respecto a los mecanismos de relación entre poderes, en Chile y España, por ejemplo, el Gobierno cuenta con un Secretario de Estado encargado de las relaciones con el Congreso. Este cargo político está pendiente de los temas del Ejecutivo que pasan por el Legislativo, como lidiar con las negociaciones pertinentes, generando contacto directo, diálogo constante y mejor entendimiento entre poderes.

En México es preciso instaurar órganos que susciten este acercamiento. La Secretaría de Gobernación se encarga de la relación con el Congreso y, a su vez, esta cuenta con una Subsecretaria de Enlace Legislativo encargada de darle seguimiento en el Congreso a los asuntos presentados por el Ejecutivo Federal. Estas labores se llevan a cabo desatendiendo el necesario vínculo armónico entre poderes. En un sistema político como el vigente en México, donde el Ejecutivo es el responsable de generar las políticas públicas, resulta imperiosa la necesidad de establecer nexos estables de comunicación y relación entre el Congreso de la Unión y el Presidente.

Con base en lo anterior, el presente estudio pretende analizar los mecanismos que permitan el entendimiento entre poderes, corrigiendo los excesos de un presidencialismo rígido. El caso de la iniciativa preferente por parte del Ejecutivo Federal cambiaría el paradigma legislativo que existe actualmente en México, donde el Presidente está limitado a dos iniciativas preferentes por período ordinario de sesiones, diferencia radical al modelo Legislativo Español donde el Gobierno marca la pauta de la agenda legislativa del Congreso.

Aunado al enriquecimiento de mecanismos de diálogo entre poderes, se analiza, en este trabajo, el control parlamentario que puede ejercer el Legislativo Federal sobre el Presidente y su administración, pues aunque ambos cuentan con la legitimación de forma democrática, es necesaria la supervisión del Congreso sobre las decisiones adoptadas por el Ejecutivo. Como se demostrará en lo sucesivo, el

mecanismo idóneo para la supervisión se halla en las Comisiones Parlamentarias y la comparecencia ante ellas.

Este análisis aborda los instrumentos de interacción (vinculo institucional, iniciativa legislativa del Ejecutivo y comparecencia en comisiones del Congreso) para acercar y mejorar el entendimiento entre poderes, pero sin abundar en la discusión de la parlamentarización<sup>472</sup> del sistema presidencial en México, pues el objetivo del presente trabajo es estudiar los mecanismos que propicien los acuerdos en la relación de poderes y no un cambio de régimen en el país.

En su momento el Senador de izquierda Arturo Núñez señaló que “En el caso del nuestro Congreso nos encontramos también viviendo nuestra propia transición dentro de la transición mexicana. Es claro que partir de los cambios que se ha venido dando en el sistema de partidos, en el sistema electoral, también han repercutido en el sistema de gobierno y hoy en día vivimos una etapa en la cual se están replanteando las relaciones entre Ejecutivo y el Legislativo, tanto por las iniciativas promovidas por el propio Presidente de la república y distintos legisladores, como por el contenidos que la nueva correlación de fuerzas en la vida pública del país le da al funcionamiento institucional”.<sup>473</sup>

Los consensos en la joven alternancia mexicana son ausentes hasta el momento, las discrepancias predominan en el panorama de la historia del Poder Legislativo. En un régimen democrático es evidente que debe haber muchas voces, aunado a una pluralidad de ideas; pero la quietud legislativa ha sido un rasgo característico del Congreso de la Unión. El desencanto con la democracia en México nace porque ha sido poco productiva en lo que a resultados se refiere, pues los gobiernos divididos han dejado al Presidente sin mayorías en el Congreso para impulsar reformas estructurales de gran calado. Pero no solo las propuestas del Ejecutivo

---

<sup>472</sup> La preferencia acentuada por Juan Linz hacia el parlamentarismo por encima del presidencialismo, no limita su opinión acerca de que todo Gobierno tiene la necesidad de legitimación y consenso, pues todos los gobernantes sin importar su naturaleza y forma de legitimación, requieren generar consensos, y los mecanismos para lograrlos se los debe de permitir el régimen instaurado. Ver: LINZ, Juan: “Democracia presidencial y parlamentarismo ¿Hay diferencia?”, en *Presidencialismo vs Parlamentarismo*, EUDEBA, Argentina, 1998.

<sup>473</sup> NÚÑEZ JIMÉNEZ, Arturo. “La Relación del Poder Ejecutivo con el Legislativo.” México. 2006. En: <http://biblio.juridicas.unam.mx>. Consultado: 13 de Enero de 2013

Federal se ven bloqueadas, los mismos Grupos Parlamentarios encuentran paralizadas sus iniciativas en las Comisiones Legislativas.

“La razón de la inmovilidad en la negociación parlamentaria en México, es que no se ha aprendido hacer consensos y en su defecto, a falta de estos, tener unión de fuerzas políticas para formar mayorías, pero los tiempos electorales, los intereses partidistas y los protagonismos han cerrado la puerta a los acuerdos. Hasta el momento no hay un responsable directo para las relaciones con las Cámaras”.<sup>474</sup>

Abordando la doctrina, Bruce Ackerman conceptualiza el problema de entendimiento entre Gobierno y Congreso como *impasse*<sup>475</sup>, es decir, la discrepancia de fuerzas políticas en el dominio del Ejecutivo y el Legislativo. Ciertamente con este concepto se hace el diagnóstico exacto de la problemática institucional en México. El partido político que ha tenido la Administración del Estado, ha gobernado sin mayoría en el Congreso, sea PAN (Partido Acción Nacional) o PRI (Partido Revolucionario Institucional), desde la LVII Legislatura hasta la actual (LXII Legislatura).

Esta disfuncionalidad, según Ackerman, cuenta con tres posibles escenarios. El primero de ellos es enfatizar en la negociación para romper el encono, donde ambas fuerzas políticas cooperan y llegan a acuerdos, pues cada una de las partes repercute en la otra de manera directa, pues en las negociaciones ambas partes impulsan sus temas de interés, sin dudas, el escenario ideal. El segundo es que el presidente se vuelva un caudillo, implementando una dictadura; y el tercero es que el Ejecutivo mediante decretos unilaterales intente resolver problemas apremiantes. Las dos últimas posibilidades ya experimentadas en México.

Derivado de lo anterior, con la superación del caudillismo de principios del siglo XX y con la consolidación de la democracia al iniciar siglo XXI, el siguiente paso son los acuerdos, los cuales deben salir de la clase política, siendo el primero el escenario óptimo planteado por Ackerman. Claro que los acuerdos son una

---

<sup>474</sup> NAIF, Benito. Op.cit. pag.15

<sup>475</sup> Ver: ACKERMAN, Bruce: *La nueva división de poderes*. Fondo de Cultura Económica, México, 2007.

aspiración que tienen todas las democracias, pero no se puede generar grandes transformaciones sin partir de cimientos firmes y los poderes en México no cuentan con bases que permitan las negociaciones del Gobierno con el Congreso, las cuales deben ser directas y continuas.

Por esta necesidad de acercamiento, un primer paso hacia la comunicación continua y directa podría ser una reforma a la Ley Orgánica del Congreso General, la cual permita la incorporación de un miembro del Gobierno (sea Presidente de la República, Secretario de Gobernación o Subsecretario de Enlace Legislativo) en la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos<sup>476</sup> en ambas Cámaras, permitiendo que el Gobierno sea participe de la ponderación de los temas a tratar por las Cámaras y de la estructuración en el orden del día en ellas.

La incorporación de un miembro del Gobierno a la Conferencia de los Trabajos Legislativos es una reforma mínima, pero importante para alcanzar el objetivo de trato continuo y directo entre poderes. Además de que el momento político no permite generar una reforma de mayor calado. La carencia de instrumentos de diálogo entre poderes y la falta de acuerdos en la actualidad es consecuencia de las decisiones políticas tomadas con anterioridad, pues según José Woldenberg<sup>477</sup> se hizo un trabajo de conformación de instituciones para una pluralidad en la democracia mexicana y hace un análisis comparativo entre el México del año 1994 y la España del 1978. Guardando las proporciones de tiempo y circunstancias de cada país, en España se buscó consolidar instituciones constitucionales que soportaran el funcionamiento del Estado en los años por venir. Mientras tanto, en México se han ido realizando reformas de manera paulatina que permitieran la integración de los partidos de opción en el Congreso de la Unión, sin prever que,

---

<sup>476</sup> En la Ley Orgánica del Congreso General se determina quienes son los integrantes de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos. Por lo tanto una reforma a esta ley, en su artículo 37, agregando a un miembro del gobierno para los trabajos de la Conferencia: para quedar de la siguiente manera: ARTICULO 37.1. La Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos se integra con el Presidente de la Cámara y los miembros de la Junta de Coordinación Política y un miembro del Gobierno. A sus reuniones podrán ser convocados los Presidentes de comisiones, cuando exista un asunto de su competencia.

<sup>477</sup> Ver WOLDENBERG, José. "Una segunda generación de reformas", en *El gobierno en Latinoamérica. ¿Presidencialismo o parlamentarismo?*, Diego Valadés, José María Serna, UNAM, México.2000.

una vez diversificado el Congreso y alternado el partido en el Gobierno, se necesitaría una nueva relación entre poderes.

De esta manera, la posible adaptación de instrumentos de diálogo entre el poder Ejecutivo y el Legislativo resulta necesario en México, pues con base por lo dicho por el Maestro Giovanni Sartori, se debe adaptar los sistemas de acuerdo a las necesidades que deben cubrirse, reformas que mejoren la estructura institucional<sup>478</sup>. Mientras para el Maestro Pablo Lucas Verdu “El manejo de los instrumentos y técnicas ingenieriles aplicadas al orden constitucional ha de inspirarse en alguna idea y ha de responder a una finalidad. Si la idea inspira justicia en el sistema establecido y su finalidad escriba en reproducirlo, entonces la inestabilidad y la crisis continuarán, porque las injusticias producen desorden a la larga”.<sup>479</sup>

Por lo tanto, la inestabilidad de la relación entre poderes Ejecutivo y Legislativo debe ser enriquecida con diversos mecanismos, entre ellos la integración de un miembro del Gobierno a la Conferencia de Trabajos Legislativos, como anteriormente se mencionó. De esta manera la responsabilidad de la relación del lado del Ejecutivo recaería en el Secretario de Gobernación o, en su defecto, en el Subsecretario de Enlace Legislativo, para que haya un puente de comunicación cercano, constante y directo entre el Gobierno y el Congreso.

Como se entiende, debemos encontrar más instrumentos que permitan los cambios, utilizando de eje toral la base de la relación entre poderes. La experiencia demuestra que es difícil que una fuerza política logre alzar la mayoría por sí sola en ambas Cámaras y, al mismo tiempo, lleve las riendas del Gobierno. Lo ideal sería generar los espacios institucionales que permitan esta relación y no solo se

---

<sup>478</sup> Giovanni Sartori manifiesta que las Constituciones deben construir mecanismos que funcionen y que produzcan algo, y para ello es indispensable que se empleen los castigos y las recompensas. Asegura, no se realizan milagros, pero difícil será tener un buen gobierno, sin un buen instrumento de gobernabilidad. Para alcanzar este objetivo es muy probable que las Constituciones deban ser reformadas; entonces, el problema estriba en saber qué es lo que se necesita cambiar y cómo cambiarlo. Ver: SARTORI, Giovanni: *La ingeniería constitucional: una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

<sup>479</sup> LUCAS VERDU, Pablo: “La ingeniería constitucional”, en *Revista del Departamento de Derecho Político*, UNED, Madrid, 1979. pp.27-39.

limitarse a la agenda legislativa del Presidente de la República o al momento político. Por lo tanto, el escenario óptimo enfatiza el entendimiento de poderes de forma institucional, independientemente del partido dominante.

### 3.9 La Agenda Legislativa

Debemos de destacar la importancia de la agenda legislativa como parte medular en la práctica parlamentaria. Si bien es cierto que la conformación de ésta es propiciada por los temas definidos por los diversos grupos parlamentarios, también forma parte, aunque sin vinculación institucional, los asuntos propuestos por el gobierno para ser discutidos dentro de los periodos legislativos.

Diversos autores lo han definido que “por control de la agenda nos referimos a la capacidad del gobierno para monopolizar la iniciativa parlamentaria o limitar el rango de proyectos aprobados por el Poder Legislativo”<sup>480</sup>. Esto dentro de un contexto de un presidente fuerte con influencia potente ante el poder legislativo.

En el caso de México, es aquí donde observamos una disfuncionalidad del sistema, pues el presidente no cuenta con la posibilidad de ser partícipe de la conformación de la agenda legislativa, pasamos de un dominio absoluto en la época del partido hegemónico a una ausencia total de los temas de interés del gobierno, sin poder pasar por un término medio.

La literatura sobre el control de la agenda en América Latina ha analizado áreas específicas de política pública, como la formulación del presupuesto o la adopción de legislación electoral pero sin ofrecer un indicador general para medir el peso del Ejecutivo en la producción parlamentaria.

Mercedes García Montero<sup>481</sup> aborda el tema de la influencia de la Poder Ejecutivo. Dentro de su estudio analiza la medición del peso de cada uno de los poderes a partir de dos indicadores, el primero es el éxito legislativo y el segundo, la participación legislativa. Estos dos indicadores permiten conocer, por un lado, el

---

<sup>480</sup> SANTOS, Manoel Leonardo, PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal, & GARCÍA MONTERO, Mercedes: “El control presidencial de la agenda legislativa en América Latina”. En: Revista de Ciencia Política, Santiago, Vol.34, n°3, 2014, pp.511-536. En: [http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-090X2014000300001&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2014000300001&lng=es&tlng=es). 10.4067/S0718-090X2014000300001.

<sup>481</sup> Ver García Montero, Mercedes: “Presidentes y Parlamentos ¿quién controla la actividad legislativa en América Latina?”, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2009.

éxito en la proposición de las leyes a través de la relación entre la cantidad de iniciativas presentadas por cada poder con la cantidad que es aprobada finalmente, y por otro lado, conocer la influencia de cada poder sobre la legislación.

Bajo los parámetros antes señalados, más adelante, en la numeraria de las iniciativas legislativas del gobierno mexicano, podremos observar que el Ejecutivo cuenta con un alto porcentaje de éxito de las iniciativas legislativas propuestas, pero al mismo tiempo, el porcentaje con referencia al total las iniciativas presentadas en un porcentaje mínimo. Por ello el ejemplo de México no entra dentro de la generalidad de América Latina, pues el presidente no cuenta con instrumentos que le permitan influir en la agenda legislativa.

Lo que Gary Coy y Mathew McCubbins, mencionados Chasquetti, denominan “poder de agenda”, que no es otra cosa que la capacidad de establecer el orden del día en las comisiones y el plenario. Quien ejerce ese poder tiene la llave del proceso legislativo pues consigue definir cuáles proyectos serán tratados y cuáles no. La evidencia empírica analizada conduce a creer que la mayoría legislativa del partido de gobierno ha ejercido con éxito el poder de agenda durante estos cuarenta nueve meses. En la presente sección mostraremos cómo se ejerce esa influencia”<sup>482</sup>.

El mismo Chasquetti sostiene que si en una asamblea legislativa se forma un cártel que monopoliza el poder de agenda, los resultados del proceso legislativo serán altamente beneficiosos para los titulares del emprendimiento. En otras palabras, si el partido o coalición mayoritaria usurpa el poder de agenda y actúa en forma procedimental para el cumplimiento de sus metas legislativas, las tasas de éxito deberán ser siempre significativas<sup>483</sup>.

Al momento de legislar la influencia del Ejecutivo estaría asociado positivamente con el tamaño de la coalición presidencial, la aprobación de la gestión del presidente y la existencia de un sistema bicameral asimétrico que brinde garantías al Ejecutivo; y negativamente, con la prerrogativa constitucional del poder de

---

<sup>482</sup> Chasquetti Daniel: “Estudio sobre la actividad del Parlamento”, 47ª Legislatura, febrero de 2014 en: <http://cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/2014/09/Chasquetti.pdf>

<sup>483</sup> Chasquetti, Daniel: “El secreto del éxito: presidentes y cárteles legislativos en Uruguay, op. cit.



decreto y la distancia temporal que guarda el inicio del trámite respecto a la siguiente elección. Para el caso argentino, estos autores encuentran que la probabilidad de éxito aumenta cuando el proyecto se inicia en el Senado, cuando el presidente cuenta con una imagen pública positiva y, en menor medida, cuando las leyes son procesadas en el primer año de gobierno.

Algunos de estos factores influyen de igual modo en el caso uruguayo. Chasquetti muestra que el éxito del Ejecutivo en las comisiones está asociado con el tamaño de su coalición parlamentaria, el nivel de aprobación pública de su gestión, la cercanía temporal de la siguiente elección y el nivel de control de las presidencias de comisión. Este trabajo profundiza precisamente el estudio de este último factor, al señalar que el éxito presidencial reside en la existencia de un cártel mayoritario en las cámaras integrado por legisladores favorables al presidente, cuyo principal fin procedimental es el control del poder de agenda<sup>484</sup>.

Sin embargo, solo algunos presidentes logran monopolizar la iniciativa legislativa. Entre las razones esgrimidas para explicar el predominio de ciertos presidentes en América Latina se han mencionado los cuantiosos poderes legislativos que algunas constituciones conceden al Ejecutivo, el diseño de sistemas de partidos que configuran escenarios proclives a la intervención presidencial y la carencia de maestría suficiente de los legisladores para balancear al Ejecutivo<sup>485</sup>.

Según Santos, García Montero y Pérez Liñan, destacan algunos factores que pueden afectar la influencia del Ejecutivo sobre la actividad parlamentaria: el diseño institucional, la composición política del Parlamento y la naturaleza de los partidos o coaliciones<sup>486</sup>.

---

<sup>484</sup> ídem

<sup>485</sup> Santos, Manoel Leonardo, Pérez-Liñán, Aníbal, & García Montero, Mercedes: “El control presidencial de la agenda legislativa en América Latina”. *Op. cit.*

<sup>486</sup> ídem

García Montero analiza la teoría de Cox y Morgenstern<sup>487</sup>, ubican los procesos de toma de decisiones de los Parlamentos democráticos en tres modalidades básicas:

1. generativa
2. reactiva
3. proactiva.

Las características de un parlamento generativo son las que forman y remueven gobierno, facultades más acentuadas dentro de los parlamentos europeos propiciado por sus propios sistemas parlamentarios. Reactivo, es decir, enmiendan y vetan las propuestas del Ejecutivo, opción en que entran las actividades desempeñadas por los parlamentos europeos, el Congreso de Estados Unidos, pero de forma especial define a los parlamentos latinoamericanos. Proactivo: propician y sancionan sus propias propuestas. En esta característica prácticamente se la atribuye al Congreso de Estados Unidos.

De acuerdo con García Montero, y conforme a la actividad que desarrolla el Poder Legislativo mexicano, sus características son de un congreso reactivo-proactivo. Revive y propone leyes. Bajo esta tesitura, es necesario que la agenda legislativa pueda tener una apertura mayor. Como ya se ha mencionado, es posible que dentro de la Conferencia para los Trabajos Legislativos de la Cámara de diputados haya un espacio para que un miembro del Gobierno pueda ser partícipe de la realización de la agenda legislativo, ello con la finalidad de intercalar las propuestas del Ejecutivo con las de los legisladores.

En conclusión, es viable la posibilidad de que el Gobierno participe en la formación de la agenda legislativa, pues al ser un instrumento que aglutina los diversos temas de los grupos parlamentarios, y tomando en cuenta el esquema de trabajo del Poder Legislativo en México, el acercamiento del Poder Ejecutivo sin mayorías, tiene la posibilidad de ser más eficiente e incluyente dentro de la labor legislativa.

---

<sup>487</sup> Ver: Cox, Gary W./ Morgenstern, Scott: "Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents", en: Comparative Politics, N° 2, 33 Vol. 2001, pp.171-190.

### 3.10 Pacto por México

El pacto por México fue un acuerdo impulsado por el presidente Enrique Peña Nieto y los líderes de las tres fuerzas políticas con mayor representación hasta ese momento: el Partido de Revolucionario Institucional (PRI), que había gobernado el país como partido hegemónico desde el año de 1929 hasta el 2000, el Partido Acción Nacional (PAN) que había representó la alternación en el Poder Ejecutivo de 2000-2012 y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) la mayor corriente de izquierda hasta ese momento.

Fue al inicio de la Administración Federal 2012-2018 que se firmó dicho acuerdo, en el que comprometía al gobierno y a las principales fuerzas políticas dispuestas a impulsar un conjunto de iniciativas y reformas para realizar acciones efectivas para el mejoramiento del país. El documento consta de 95 compromisos puntuales por medio de los cuales, se pretende priorizar los distintos asuntos a nivel gubernamental<sup>488</sup>.

Se constituye de 5 bloques: Sociedad de Derechos y Libertades; Crecimiento Económico, Empleo y Competitividad; Seguridad y Justicia; Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción; Gobernabilidad Democrática.

El contenido del documento no es el objeto de nuestro análisis sino visto como instrumento de colaboración entre poderes<sup>489</sup>. El Pacto por México evidencia la necesidad de una reestructuración en la relación entre poderes dentro del sistema presidencial mexicano, debido a que se debió de recurrir a una figura ajena a las instituciones del sistema para generar acuerdos. Lo cierto es que los integrantes de la mesa tripartita también arribaron a la conclusión de que los quince años de gobiernos divididos habían impedido concretar muchos acuerdos que, de haberse

---

<sup>488</sup> Para conocer a profundidad el documento del Pacto por México se puede consultar: <http://pactopormexico.org>

<sup>489</sup> Para conocer los 95 puntos del Pacto por México, se puede consultar el anexo 5.

realizado, le permitirían a México avanzar aún más de lo que se logró en las dos últimas décadas.

Es necesario referenciar que el Pacto por México surge porque desde 1997 en el Congreso de la Unión se dejaron de lograr en mayorías absolutas dentro de ambas Cámaras, dando como resultado que durante los dos sexenios en que la Administración Pública Federal estaba en poder del Partido Acción Nacional tuviera muchas dificultades para lograr consensos políticos que permitieran lograr reformas estructurales de gran calado.

Los actores participantes en el Pacto encontraron puntos coincidentes en los diversos temas de la agenda legislativa nacional. De tal manera que se pudiera construir un acuerdo que permitiera realizar los cambios legislativos en la normativa vigente que el país necesitaba y que ninguna fuerza política podía llevar a cabo por sí sola. Las diversas fuerzas políticas y el Gobierno dejaron asentado que el Pacto no elimina las diferencias ni la competencia política, por el contrario, reconocían la intensa lucha electoral, pero había llegado el momento de asumir nuevas responsabilidades comunes con México.

El propio documento señala que “Este Pacto pretende sentar las bases de un nuevo acuerdo político, económico y social para impulsar el crecimiento económico que genere los empleos de calidad que demandan los mexicanos y construir una sociedad de derechos que ponga fin a las prácticas clientelares, ampliando los derechos y las libertades con transversalidad y perspectiva de género, así como materializando los que ya están consagrados en la Constitución para generar bienestar para toda la población, disminuir la pobreza y la desigualdad social”.

Según Jorge Rocha Quintero el Pacto por México “no se puede negar que es un avance el hecho de que las fuerzas políticas se pongan de acuerdo y que logren algunas reformas que, efectivamente, resuelven ciertos problemas importantes en el país”. Pero además es crítico con el mismo documento, pues menciona que el Pacto por México hubiera sido una estupenda oportunidad para plantear de una vez por todas la necesaria y siempre postergada reforma del estado; sin embargo, como

se analizó previamente, los propósitos de este están muy lejos de una reforma radical al sistema político mexicano, ya que en realidad son una serie de propuestas que ayudan a aprobar las reformas neoliberales, generan legitimidad política a sus miembros y resuelven algunos temas urgentes. En resumen, desde esta óptica, el acuerdo representa un avance minúsculo frente a las necesidades de transformación del país<sup>490</sup>.

En el caso de Alejandro Faya, afirma que México parece intensificar el ánimo reformista luego de la aprobación de las reformas a la Ley Federal del Trabajo y la Ley General de Contabilidad Gubernamental, así como del arranque de la nueva Administración, pero dice que “el diablo está en los detalles” pero no por esa razón el Pacto pierde valor. Es entendible que un documento que reúne la expresión de diversas fuerzas políticas no contenga todos los detalles o líneas específicas de ejecución (inclusive hay algunas bastante concretas). "El inicio es más de la mitad del todo", decía Aristóteles; en este caso, la mera muestra de voluntad política para avanzar hacia cierta dirección -por el bien del País- es más que bienvenida<sup>491</sup>.

En sentido positivo, Fernando Barrientos señala que el Pacto por México “no solo destensó el ambiente político producto del proceso electoral presidencial previo, sino que permitió hacer cambios en la Constitución”. Sin el pacto por México no se hubieran llevado a cabo reformas postergada por mucho tiempo, en el sector energético y en cuestiones relativas al régimen político, e impulsar una serie de cambios en la legislación dando cabida a la reforma laboral, la educativa, en materia de Telecomunicaciones, Radiodifusión y Competencia Económica, la financiera y fiscal<sup>492</sup>.

Es necesario resaltar que el Pacto por México fue el epicentro de la transformación constitucional de asuntos que representaban un gran paradigma dentro de la sociedad civil y de los círculos políticos. Las reformas realizadas fueron la mayor

---

<sup>490</sup> Ver Rocha-Quintero, Jorge: "El Pacto por México bajo la lupa". En: *Análisis Plural*, Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente, primer semestre de 2013. Tlaquepaque, Jalisco.

<sup>491</sup> Ver: FAYA Alejandro: “Pacto por México”, en: *Diario Reforma*, México, 7 de diciembre de 2012.

<sup>492</sup> Ver: BARRIENTOS DEL MONTE, Fernando & AÑORVE AÑORVE, Daniel: México 2013: Acuerdos, reformas y descontento, en: *Revista de Ciencia Política*, Volumen 34, n°1, 2014, pp.221 – 247.

transformación que ha vivido el país en la época reciente. Sectores con fuertes intereses vieron afectado su *status quo*, por ejemplo, el sindicato de maestros y sus agremiados a través de la reforma educativa, los empresarios con la reforma hacendaria, monopolios de telecomunicaciones. Asimismo, se legislo para la inversión de capital privado en los sectores energéticos del país. Incluso hay reformas en proceso como la del Distrito Federal<sup>493</sup> y el Sistema Nacional Anticorrupción<sup>494</sup>.

Lo interesante del Pacto por México desde el aspecto legislativo es como se lograron reformas de gran magnitud. El consejo rector del Pacto, integrado por el Presidente de la República y los tres líderes de las fuerzas políticas, contaron con el apoyo de una mesa tripartita por colaboradores cercanos y expertos, se fueron calendarizando la presentación de las diversas reformas. La mecánica fue que al Congreso se presentaban las propuestas de las tres partes integrantes, pero el borrador general de cada una de las reformas salió de la mesa del Pacto, de esta manera el texto de cada reforma ya estaba consensado, de tal manera que el trabajo y la modificación de los legisladores se redujeron al mínimo.

Como ejemplo vamos a utilizar la primera reforma, la educativa. El Ejecutivo Federal presentó su propuesta ante la Cámara de Diputados<sup>495</sup>, la cual fue turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales, con opinión de las Comisiones de Educación Pública y Servicios Educativos y de Equidad y Género. Fue aprobada en Comisión y por el Pleno en breve por la Cámara baja. Pasó al Senado donde fue aprobada con modificaciones mínimas, para ser devuelta a la Cámara de Diputados y ser promulgada la reforma<sup>496</sup>.

---

<sup>493</sup>Diario Oficial de la Federación del Viernes 29 de enero de 2016

<sup>494</sup> Decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, Diario Oficial de la Federación del 18 de Julio de 2016

<sup>495</sup> Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados del 11 de diciembre de 2012.

<sup>496</sup> Para conocer el consenso que generó el pacto por México es posible analizar las votaciones en las Cámaras. Dictaminada y aprobada en la Cámara de Diputados con 423 votos en pro, 39 en contra y 10 abstenciones, el miércoles 19 de diciembre de 2012. Dictaminada y aprobada en la Cámara de Senadores con 113 votos en pro y 11 en contra, el jueves 20 de diciembre de 2012.

En tan solo diez días quedó discutida y aprobada una reforma constitucional de gran calado en materia educativa. Es evidente que a través del Pacto se lograron los consensos necesarios para poder acceder a las reformas legislativas que habían quedado retrasadas desde hacía dos sexenios. Esta es la parte positiva, se dejó atrás el *impasse legislativo* que se había afectado al Poder Legislativo mexicano.

El aspecto negativo, el Pacto por México evidenció la disfuncionalidad de la relación entre poderes dentro del sistema presidencial mexicano, debido a que el mecanismo practicante suplió la estructura institucional del Estado. Los acuerdos políticos del Gobierno con las diversas fuerzas políticas se concertaron por fuera de las instancias institucionales. La interacción entre poderes no debería estar sujeto a los acuerdos políticos, por el contrario, el ideal es que la separación de poderes no afecte la interacción entre los mismo, tanto en el aspecto de la cooperación entre ambos como en el control que se debe de ejercer.

Es posible considera al Pacto por México como el instrumento más eficaz desde el aspecto legislativo dentro del sistema presidencial mexicano, pero es necesario que el dialogo entre las fuerzas políticas y el gobierno sea trasladado a las instituciones, para que de esta manera una correcta interacción entre poderes. Porque debemos de recordar que el Pacto fue un acuerdo temporal, con un carácter de excepcional dentro de la vida institucional mexicana.

### **3.11 La ausencia de espacios Institucionales para la negociación legislativa entre Gobierno y Parlamento.**

Dentro del sistema presidencial mexicano es posible afirmar que la interacción entre el Gobierno y el Congreso de la Unión es limitada, tanto en el sentido de cooperación entre poderes, como en el control parlamentario que se debe ejercer. Como lo analizamos anteriormente, el Pacto por México es el fiel reflejo de la ausencia de espacio institucionales para el dialogo entre los poderes ejecutivo y Legislativo.

En los actuales regímenes democráticos, en donde la división de poderes es una constante y pilar fundamental en el desarrollo de la vida institucional, es necesario que ésta separación permita una interacción entre los órganos del Estado. En este caso, nos vamos a referir a la interacción en el sentido de cooperación entre poderes, bajo el aspecto de la tramitación de las leyes, dejando de lado el necesario aspecto control parlamentario que debe de ejercer el Poder Legislativo sobre el Ejecutivo, aunque no está por demás mencionar que en este campo también se debe de fortalecer es aspecto de la rendición de cuentas del Gobierno ante el Parlamento mexicano.

Por principio debemos de mencionar, como lo hicimos anteriormente, que a raíz de las reformas del Pacto por México se demostró que este mecanismo permitía a los actores políticos, Gobierno y las fuerzas opositoras, entablar un diálogo sobre las modificaciones legales que deben de realizarse para mantener vigente el sistema normativo del Estado. Pero este diálogo estaba sujeto a un instrumento temporal, que una vez discutida la agenda legislativa propuesta se agotaría la vigencia del mismo. Como se afirmó anteriormente, no se trata de menospreciar el Pacto por México, por el contrario, se debe de institucionalizar el espacio de interacción entre Poderes.

Un reflejo de que de esa falta de interacción entre poderes se puede ver en dentro de la etapa de reformas del Pacto por México, pues no se vieron a ninguno de los



miembros del Gabinete del Ejecutivo Federal defender las propuestas hechas por el Gobierno, ni en las Comisiones Legislativas ni en el Pleno del Congreso de la Unión. Todos los consensos fueron realizados en la mesa del Pacto, situación que incluso llevó a que algunos legisladores manifestaran su inconformidad por no ser incluidos parte de las modificaciones a las reformas propuestas.

Con lo anterior es posible afirmar que el Pacto sirvió para conformar una agenda legislativa entre todas las fuerzas políticas pero todo acuerdo se dio al margen de las instituciones. El ideal de una relación fluida entre poderes es que se dentro del marco legal, de tal manera que se evite que cada inicio de sexenio no se tenga que formar un acuerdo similar al Pacto por México, por el contrario, se busca dar certeza institucional y que el diálogo pueda desarrollar sin necesidad de recurrir a un espacio temporal y excepcional.

Desde el aspecto institucional, cuando nos referimos a la ausencia de espacios institucionales para las negociaciones entre el Gobierno y el Congreso de la Unión, es que dentro de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala que se tiene contemplado que el Secretario de Gobernación sea el vínculo institucional con los demás poderes<sup>497</sup>. Lo cierto es que dentro del marco normativa del Poder Legislativo no existe algún señalamiento sobre la labor de ente negociador al Secretario de Gobernación. De tal manera que el diálogo entre poderes no tiene un puente legal que les permita interactuar en las negociaciones legislativas.

La Ley Orgánica del Congreso General señala que las Comisiones Legislativas podrán solicitar la comparecencia de los funcionarios de la Administración Pública Federal<sup>498</sup>, pero este supuesto señalado en la ley es un acto más de control parlamentario que de cooperación entre poderes. Lo conveniente podría ser que los funcionarios pudieran comparecer cuando los legisladores lo soliciten, pero además porque así lo consideren conveniente ellos, de tal manera que si existe una

---

<sup>497</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 27, fracción VIII.

<sup>498</sup> Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 45, párrafo IV.

ley que deseen tramitar, sean ellos mismos, los funcionarios, los que defiendan y argumente en favor de la normativa propuesta.

Como ya lo hemos señalado, el sistema presidencial mexicano ha heredado varios paradigmas de la época del partido hegemónico, de forma muy especial, el control que el presidente tenía sobre el procedimiento legislativo, situación que tuvo una gran repercusión en la época actual, debido a que las diversas fuerzas opositoras han propiciado un distanciamiento entre el poder ejecutivo y el legislativo tan profundo, que el presidente durante las últimas administraciones únicamente ha asistido al Congreso a realizar el juramento en la tomar posesión del cargo y en la entrega del mismo.

El distanciamiento entre los poderes no es un elemento de la división de los mismo, la injerencia o intromisión de un poder sobre otro es lo que se busca evitar, pues es la antítesis de lo que se busca, es una acción reprobable, pero la división de poderes en un sistema presidencial como el mexicano no es una limitante que haya una cooperación y un dialogo entre el Jefe del Ejecutivo y el Congreso de la Unión. De forma específica, el diálogo entre el ejecutivo y el legislativo debe de ser una conste, pues nada más natural en un sistema democrático que existe un intercambio de las visiones de las diferentes fuerzas políticas, debate de ideas entre quien hace las leyes y quien las aplica, aún más si quien las aplica es el principal promotor de la discusión parlamentaria.

La partir de que existe la posibilidad de que exista una cooperación entre poderes, resulta necesario que haya un espacio institucional para que exista el intercambio de ideas. Ciertamente es que el partido en el gobierno cuenta con un líder de la bancada como cada uno de los partidos políticos como lo mencionamos

### **3.12 Los datos cuantitativos de la Iniciativa Legislativa**

Para el análisis de los datos cuantitativos de las iniciativas legislativas presentadas ante el Congreso del Unión<sup>499</sup>, vamos a analizar a partir de la Legislatura LVII, del periodo 1997-2000<sup>500</sup>. Se trata de la primera Legislatura que no tuvo una mayoría absoluta por parte de la bancada en el Gobierno, además de ser la última antes de la alternancia en el Poder Ejecutivo, finalizando la etapa del partido hegemónico.

La Cámara de Diputados estaba integrada por 500 diputados, al igual que en la actualidad, derivado de la reforma de 1994. De tal manera que el PRI tenía un total de 239 legisladores, acción nacional 121, El partido de la revolución democrática 125, el partido verde ecologista 6, el Partido del Trabajo 7 y 2 independientes.

De acuerdo los datos de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, durante la LVII Legislatura, el partido con mayor numero iniciativas presentadas fue el Partido Acción Nacional, con un total de 210, de éstas fueron aprobadas 49, es decir, un porcentaje de efectividad del 20%. El segundo partido con mayor número de iniciativas presentadas dentro de la Cámara de Diputados fue el de la revolución democrática, con 194 iniciativas, siendo aprobadas 42 de ellas, teniendo un porcentaje de efectividad del 21.6%. El Partido Revolucionario Institucional, fuerza política en el gobierno en ese momento, presentó 109 iniciativas, de las cuales fueron aprobadas 39, teniendo un porcentaje de efectividad de sus iniciativas del 35.7%.

Partidos con menos representación como el partido del trabajo, presentó 34 iniciativas, de las cuales 16 fueron aprobadas teniendo una efectividad del 47%, porcentaje alto en referencia con los demás partidos políticos pero en proporción al bajo número de iniciativas presentadas respecto de los otros partidos. El partido

---

<sup>499</sup> La Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados es la fuente para fundamentar todos los datos cuantitativos de las iniciativas legislativas presentadas por el Ejecutivo Federal y por los diversos grupos parlamentarios.

<sup>500</sup> Se puede consultar los anexos para revisar los cuadros que contiene las estadísticas más detalladas de las iniciativas legislativas de la Gaceta parlamentaria de la Cámara de Diputados.

verde presentó 57 iniciativas de las cuales fueron aprobadas 18 teniendo un porcentaje de efectividad del 31.5%.

Durante esta Legislatura, la segunda del presidente Ernesto Zedillo, se presentaron 43 iniciativas por parte del jefe del ejecutivo, siendo probadas 39, por un porcentaje de efectividad del 90.6%.

Para la LVIII Legislatura, la primera de la alternancia, la Cámara de Diputados estaba integrada por 206 diputados del Partido Acción Nacional, 209 del Partido Revolucionario Institucional y 53 del Partido de la Revolución Democrática. Entre los tres partidos se representaba el 93,8% de la Cámara, el resto de la representación popular estaba conformada por 18 diputados del Partido Verde Ecologista, 8 del Partido del Trabajo, 3 del Partido de la Sociedad Nacionalista, 2 del Partido Alianza Social y uno de Convergencia.

De los tres partidos mayoritarios, el partido con más propuestas fue el Partido de la Revolución Democrática con 321, de las cuales fueron aprobadas 77, para tener un porcentaje de las iniciativas aprobadas del 23.9%. El Partido Revolucionario Institucional presentó 320 iniciativas de las cuales fueron aprobadas 89, para un porcentaje del 27.8% de aprobación. Mientras que el Partido Acción Nacional presentó 285 iniciativas, de las cuales 94 fueron aprobadas, teniendo un porcentaje de iniciativas aprobadas del 32.9%, el porcentaje más alto entre los partidos mayoritarios. Por otra parte, el Poder Ejecutivo presentó 53 iniciativas, de las cuales 47 fueron aprobadas, es decir, el 88.6%.

Durante la LIX Legislatura, del periodo de 2003-2006, segunda legislatura del periodo del mandato de Vicente Fox, el Partido Revolucionario Institucional tenía una bancada de 203 integrantes, Acción Nacional 148, el Partido de la Revolución Democrática 97, el partido verde ecologista 17, el Partido del Trabajo 6, Convergencia 5 y el resto de partidos pequeños 24.

Durante esta Legislatura, hubo un aumento de forma considerable de las iniciativas presentadas por los grupos parlamentarios. El Partido Revolucionario Institucional

y presentó 1252 iniciativas, el máximo de iniciativas presentadas entre los recientes periodos legislativos, de las cuales 137 fueron aprobadas es decir el 13.7%. El partido en el gobierno, Acción Nacional, presentó 768 iniciativas, de las cuales 105 fueron aprobadas, es decir, el 13.6%. El partido de la revolución democrática presentó 499 iniciativas, de las cuales 43 fueron aprobadas, es decir el 8.6% de estas. Por otra parte, el Poder Ejecutivo presentó 34 iniciativas de las cuales 28 fueron aprobadas, es decir, el 82.5%.

En la LX Legislatura, 2006-2009, el Partido Acción Nacional, fuerza política en el gobierno, tenía en la bancada más grande dentro de la Cámara de Diputados con 206 legisladores. La segunda fuerza era el Partido de la Revolución Democrática con 127 diputados y por primera vez, el Partido Revolucionario Institucional y caía hasta la tercera posición con 106 diputados. El partido verde ecologista tenía 17 diputados, el partido del trabajo 11, convergencia 18, nueva alianza nueve, y el partido socialdemócrata cinco.

Las diferencias entre la cantidad de legisladores no se vieron reflejadas en la cantidad de iniciativas presentadas, de tal manera que el Partido Revolucionario Institucional y presentó 657 iniciativas, de las cuales 118 fueron aprobadas es decir 18.1% de aprobación de iniciativas. Acción Nacional presentó 599 iniciativas de las cuales 146 fueron aprobadas, es decir el 24.3%, el porcentaje más alto de entre las fuerzas políticas durante este periodo. El Partido de la Revolución Democrática presentó 650 iniciativas, de las cuales 96 fueron aprobadas, es decir, el 14.7%. El Ejecutivo Federal durante esta legislatura presentó 37 iniciativas de las cuales fueron aprobadas 34, es decir, el 91.8% de las iniciativas presentadas fueron aprobadas.

Para la segunda Legislatura del presidente Felipe Calderón, número LXI, para el periodo 2009-2012, el Partido Revolucionario Institucional contaba con 242 legisladores, el Acción Nacional con 142, el Partido de la Revolución Democrática 63, el Partido Verde 22, Partido del Trabajo 14, Movimiento Ciudadano 6 y Nueva Alianza 8.

El Partido Revolucionario Institucional, rosando la mayoría absoluta, presento 1213 iniciativas, de las cuales 138 fueron aprobadas es decir el 11.3%. Seguidos del partido acción Nacional con 698 iniciativas, aprobada 109, por un porcentaje del 15.6% de efectividad. Mientras que el partido de la revolución democrática presento 468 iniciativas, fueron aprobadas 37 para un porcentaje del 7.9% de iniciativas aprobadas.

Por destacar un dato durante esta legislatura se presentó el porcentaje más bajo de iniciativas aprobadas por un grupo parlamentario que fue el partido de movimiento ciudadano el cual presentó 75 iniciativas de las cuales fueron aprobadas tres teniendo un porcentaje de efectividad del 4.1%, es decir, una de cada 18 eran aprobadas.

Para la LXII Legislatura, 2012-2015, marcada por el regreso del Partido Revolucionario Institucional al control del Poder Ejecutivo, el partido gobernante logró 212, Partido Acción Nacional 114, Partido de la Revolución Democrática 104, el Partido Verde 29, Partido del Trabajo 15, Movimiento Ciudadano 16, Nueva Alianza 10.

El Partido Revolucionario Institucional y presentó 699 iniciativas, de las cuales 115 fueron aprobadas, un 17.8%. El Partido Acción Nacional presentó 719 iniciativas de las cuales fueron aprobadas 95 es decir el 13.2%. El Partido de la Revolución Democrática presentó 633 iniciativas de las cuales fueron aprobadas 69, el 10.9%.

Durante esta legislatura es la que se celebra el pacto por México, de tal manera que las iniciativas presentadas por el Gobierno obtuvieron el mayor porcentaje de aprobación, el jefe del ejecutivo presentó 52 iniciativas, de las cuales 51 fueron aprobadas, es decir, el 98%.

De esto datos es posible deducir que, 9 de cada 10 iniciativas del Poder Ejecutivo son tramitadas, es decir, son discutidas, votadas y aprobadas. Mientras que 4 de

cada 5 iniciativas presentada por los legisladores son desechadas o no llegan a concluir el procedimiento legislativo.

Incluso, aunque el Grupo Parlamentario se entre en el Gobierno, no ve reflejada en mayor aprobación de sus iniciativas. La única contante es que el Ejecutivo, sin importar la fuerza política que gobierne, tiene un abrumador porcentaje superior en la aprobación de sus iniciativas, a pesar de que en todas las legislaturas el Jefe del Ejecutivo cuente con una mayoría que respalde sus proyectos de ley.

Sin menos preciar la participación de los legisladores a través de la presentación de propuesta de ley, y como sugerencia, la prioridad de las discusiones debería de centrarse en los proyectos de ley que el Gobierno, pues son las iniciativas, que, de acuerdo a los números de las últimas seis legislaturas, son las discutidas y aprobadas.

Dar prioridad a las iniciativas legislativas del Gobierno, de acuerdo con los números, no afectaría la labor legislativa, debido a que la cantidad de iniciativas presentadas por el Presidente no llegan ser ni la décima parte de las presentadas por un solo Grupo Parlamentario.

## **Capítulo 4**

### **Conclusiones**



#### **4. Conclusiones**

1. El procedimiento legislativo desarrollado dentro de la Constitución de Cádiz es en gran medida, similar al procedimiento legislativo que será utilizado a lo largo del proceso evolutivo de la normativa en México, tanto en la admisión de los proyectos, la fase de la discusión y la manera de la resolución. De manera específica, la práctica parlamentaria utilizada por la Constitución de Cádiz será la que se aplique para la siguiente Constitución mexicana de 1824.
2. La primera Constitución mexicana es la de 1824, formada con elementos de las constituciones de los Estados Unidos de América y de la española de 1812; es piedra angular en la adopción del sistema federal, con un sistema bicameral receptor de las iniciativas legislativas del Gobierno; así como precedente del procedimiento legislativo vigente en la actualidad. La iniciativa legislativa del Gobierno era la primera contemplada por la Carta Magna, relegando la de los legisladores a los reglamentos.
3. En lo referente a la iniciativa legislativa, la Constitución de 1824 determina que ésta atribución corresponde al Presidente y a las Legislaturas de los Estados; mientras que el reglamento, autoriza a los legisladores diputados y senadores a proponer normas, aunque éstas últimas estaban sujetas a un trámite diferente durante la admisión de la propuesta, a diferencia de las presentadas por el Jefe del Ejecutivo y las Legislaturas Locales que pasaban de manera directa a las Comisiones Legislativas.
4. Leyes constitucionales de 1836, no tuvieron impacto en el porvenir constitucional, sobre todo por la estructura centralista que proyectaron y por el pensamiento conservador que, a la postre, no permanecería en el poder en México.

5. Dentro de la evolución constitucional de México, las Leyes Constitucionales de 1836 son las que facultan al número más amplio de entes para presentar iniciativas legislativas, pues contaban con dicha atribución: el presidente, de los legisladores, las juntas departamentales en temas específico, los ayuntamientos y los ciudadanos a través de las juntas departamentales. Pero todas las iniciativas aprobadas deberían revisadas por el Supremo Poder Conservador, órgano que determinaba la legalidad o constitucionalidad de las normas aprobadas por el legislativo y las propuestas hechas por el ejecutivo, con la finalidad de mantener el perfil conservador de la estructura del Estado.
6. Se debe de destacar que, aunque existía un amplio número de sujetos facultados para presentar iniciativas legislativas, el principal calificador de las leyes aprobadas era el Supremo Poder Conservador, órgano que determinaba la legalidad o constitucionalidad de las normas aprobadas por el legislativo y las propuestas hechas por el ejecutivo, con la finalidad de mantener el perfil conservador de la estructura del Estado.
7. Constitución de 1857 retoma los principios liberales y transforma el Poder Legislativo en unicameral. En el aspecto de la iniciativa legislativa, se puede corroborar a lo largo de las Constituciones, incluida la de 1857, el Presidente y las Legislaturas de los Entidades Federativas son los órganos que de manera constante cuentan con esta facultad. De igual forma, se puede observar que se restringen los entes que pueden presentar iniciativas legislativas respecto de las leyes constituyentes de 1836, debido a que los ciudadanos y los Ayuntamientos no cuentan con esta atribución. Asimismo, es posible verificar que el artículo de la Constitución de 1857 es el referente a los órganos facultados para presentar iniciativas legislativas es la base fundamental de la Constitución de 1917.
8. La atribución para presentar iniciativas legislativas no corresponde a cualquier sujeto, sino que se da de manera limitada, lo que significa

considerar que sólo “se faculta” a determinados órganos del Estado, más concretamente, a los que adquieren la calidad de titulares de ese derecho o la facultad de manera exclusiva o limitada.

9. El artículo 71 fue de los pocos artículos constitucionales que no sufrieron modificación durante los primeros noventa años de vigencia de la Constitución de 1917, probablemente porque el propio sistema no lo requería, aunque en realidad la práctica dejaba de lado a la normativa, pues se contaba con un sistema presidencial con facultades metaconstitucionales.
10. La incorporación de la figura de la iniciativa preferente del Ejecutivo Federal es incluida dentro de las tres reformas constitucionales al artículo 71, debido a que la falta de mayorías en el Congreso de la Unión trajo una parálisis legislativa en la que las iniciativas del Presidente eran retenidas dentro de las Comisiones Legislativas. El objetivo de esta figura era que discutieran con dos asuntos del Presidente de manera prioridad por periodo legislativo.
11. Es indispensable romper paradigmas para transitar hacia una vinculación entre poderes que permita aprobar los Proyectos de Ley presentados por el Gobierno sin que esto represente una sumisión de un poder al otro.
12. En las Constituciones de Americana Latina los órganos facultados para presentar iniciativas legislativas es muy variado, pues existen singularidades como la de Brasil que diferencia entre el tipo de reformas para brindar la atribución a los distintos sujetos facultados o el caso de Perú que, aunque en los temas de su competencia, se encuentran autorizados los ayuntamientos, entre otras diversas instituciones para presentar reformas legales ante el Poder Legislativo. Casos opuestos los de Uruguay y Chile, que únicamente tienen la posibilidad de presentar iniciativas legislativas el Poder Legislativo y el Ejecutivo. En absolutamente todos los casos mencionados, el Poder Ejecutivo contaba con el derecho de presentar sus proyectos de ley ante el Poder Legislativo.

13. En cuanto a la prioridad de las iniciativas legislativas del Gobierno en América Latina, Chile es el único país que hace diferencia entre el origen de las iniciativas, debido a que los Mensajes son del Presidente y las Mociones son de los Legisladores. En Perú se hace la distinción, aunque no hay prioridad en las iniciativas del Ejecutivo dentro del trámite legislativo. En el resto de los países analizados, no existe una diferencia entre las propuestas hechas por los legisladores y las hechas por el Presidente.
14. El trámite de urgencia es un mecanismo utilizado con frecuencia dentro de las Constituciones de América Latina, en Argentina el Congreso decide si esta calidad se otorga a propuesta del Presidente. En Uruguay sólo se puede presentar una iniciativa con trámite de urgencia a la vez. Mientras que en Brasil y Colombia, una vez presentada la iniciativa legislativa con este carácter por parte del Ejecutivo, el Poder Legislativo tiene 45 y 30 días, respectivamente, para resolver. Esta facultad es más amplia en Chile, pues el presidente tiene tres tipos de urgencias, simple urgencia, en donde su discusión y votación en la Cámara deberán quedar terminadas en el plazo de treinta días; la suma urgencia, será de quince días; y la discusión inmediata, será de seis días.
15. La facultad de emitir Decretos Ley se extiende por Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Perú. Mientras que en Costa Rica y Uruguay el Poder Ejecutivo no tiene dicha facultad.
16. En la comparativa entre las facultades legislativas del Poder Ejecutivo en México y los diversos países de América Latina, el Presidente mexicano cuenta con pocas atribuciones, tiene la facultad básica de presentar iniciativas legislativas ante el Congreso de la Unión, situación que se extiende en el resto de países y cuenta con la posibilidad de señalar dos iniciativas de trámite preferente por periodo legislativo, es decir, cuatro al año, para que sean discutidas dentro del mismo periodo, pero el resto de sus

iniciativas no son de trato prioritario dentro del Congreso, ni tiene la posibilidad de emitir Decretos Ley como en otros países.

17. Dentro del sistema parlamentario español existe la prioridad en su tramitación legislativa de los Proyectos de Ley del Gobierno, sin perjuicio de la actividad parlamentaria y del resto de propuestas legislativas. Igualmente es atribución del Gobierno determinar si un asunto se tramita de manera urgente por el Parlamento. Asimismo, el Gobierno está facultado para que emita Decretos Ley.
18. La figura de la iniciativa preferente es una buena herramienta que permite al Presidente colocar temas de su interés en la agenda legislativa. Lo cierto es que es limitada, en cantidad y en tiempo, debido a que son dos iniciativas por cada inicio de periodo, es decir, cuatro asuntos en total al año. Consecuencia de esto, es viable explorar la posibilidad de que toda iniciativa legislativa del Presidente tenga prioridad en el trámite legislativo, sin detrimento de la actividad legislativa y sin una limitación en la cantidad de las propuestas.
19. Sin demeritar la participación de los legisladores a través de la presentación de propuesta de ley, y como sugerencia, la prioridad de las discusiones debería de centrarse en los proyectos de ley que el Gobierno, pues son las iniciativas, que, de acuerdo a los números de las últimas seis legislaturas, son las discutidas y aprobadas.
20. Dar prioridad a las iniciativas legislativas del Gobierno, de acuerdo con los números, no afectaría la labor legislativa, debido a que la cantidad de iniciativas presentadas por el Presidente no llegan ser ni la décima parte de las presentadas por un solo Grupo Parlamentario.
21. La atribución de presentar iniciativas legislativas corresponde al Presidente, es el único ente unipersonal dotado con dicha facultad dentro de la Constitución, pero, al mismo tiempo, la función del Estado con mayor

capacidad administrativa y de gestión es el Poder Ejecutivo. La iniciativa del Presidente se puede considerar la iniciativa del Gobierno, debido a que en la elaboración del Proyecto de Ley se cuenta con el respaldo de las diversas áreas gubernamentales.

22. La mayoría de las iniciativas del Gobierno tienen origen en las dependencias gubernamentales, en menor medida los temas son desarrollados por una instrucción del Jefe del Ejecutivo, pues lógicamente las Secretarías del Gobierno y sus correspondientes áreas jurídicas son las que detectan las necesidades legales que deben de ser subsanadas utilizando como base la información obtenida por el desarrollo de su tarea cotidiana.
23. El Secretario de Gobernación tiene la responsabilidad de llevar la relación con el Congreso del Unión, por lo tanto, es su labor buscar los acuerdos políticos con los diversos grupos parlamentarios que integran el Poder Legislativo, pero, además, cuenta con la encomienda de ser el órgano que da seguimiento a los procesos dentro del Congreso del Unión a las iniciativas legislativas del Gobierno.
24. La Consejería Jurídica de Presidencia es el órgano revisor de que todo acto realizado por el Jefe del Ejecutivo se encuentre totalmente ajustado a derecho, lo que implica que esta dependencia es el soporte jurídico del Presidente y, por consecuencia, es la instancia encargada de coordinar las iniciativas legislativas del Ejecutivo Federal.
25. La referencia legal para la elaboración de los anteproyectos de iniciativas legislativas del Ejecutivo es el “Acuerdo por el que se emiten los lineamientos para la elaboración, revisión y seguimiento de Iniciativas de Leyes y Decretos del Ejecutivo Federal. Diario Oficial de la Federación del 9 de septiembre de 2003”. Lo cierto es que cada Secretaría gubernamental determina quién y cómo elabora el primer borrador del anteproyecto de iniciativa legislativa del Presidente, debido a que no existe una normativa que regule la preparación de los proyectos de ley.

26. La Secretaría de Hacienda es el organismo que elabora una evaluación del impacto presupuestario del anteproyecto de iniciativa del Ejecutivo, mediante el Dictamen del Impacto Presupuestario. Aunque éste es para consumo interno de la Secretaría de Hacienda, cuenta con una alta especialización técnica en el que se determinan los antecedentes de anteproyecto, es decir, la dependencia gubernamental del que procede el anteproyecto, aunado a la exposición de motivos por cuales se realiza este anteproyecto. El análisis consiste en determinar si existe una vinculación entre la propuesta de anteproyecto el Plan Nacional de Desarrollo.
27. La participación de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, dentro del proceso de la elaboración de las iniciativas legislativas del Gobierno, se focaliza en la revisión y la mejora de los anteproyectos de iniciativas legislativas y administrativas, pues su responsabilidad va de la mano con la manifestación del impacto regulatorio. El objetivo primordial de la manifestación y justificar el anteproyecto de disposición jurídica mediante una exposición clara del problema que además analice las alternativas regulatorias consideradas como los esquemas de instrumentación y ampliación previstos.
28. Para fomentar la transparencia gubernamental, los anteproyectos de iniciativas legislativas deben ser acompañados de la constancia de que el anteproyecto fue publicado en el portal de Internet de la dependencia respectiva, de manera que sea la misma dependencia sea el primer canal de publicación del anteproyecto, así como la principal receptora de las opiniones realizadas por los ciudadanos, en caso de que existan.
29. El Consejero Jurídico de Presidencia, respaldado por la Consejería Adjunta Correspondiente, es el último filtro de los documentos que pasan a firma del Presidente. Es pertinente mencionar que la iniciativa legislativa del Presidente puede prescindir de todos los dictámenes y opiniones emitidas por las diferentes instancias si así lo determina una instrucción presidencial.

30. La presentación de la iniciativa legislativa gubernamental ante el Congreso de la Unión es realizada por parte de la Subsecretaría de Enlace Legislativo dependencia de la Secretaría de Gobernación, pues una vez que ha sido firmada la iniciativa o proyecto de ley por parte del Presidente, la Consejería Jurídica la remite a dicha Subsecretaría, antes mencionada, la iniciativa legislativa para que cumpla con esta función. Además de darle seguimiento al procedimiento legislativo, no tiene más intervención. Sería viable dotar de más facultades para la negociación, al estilo de la Secretaría de Estado de Relaciones con la Cortes, dentro del sistema parlamentario español, para tener una mejor interacción entre poderes.
31. La admisión de la iniciativa legislativa es responsabilidad de la Mesa Directiva para, según sea el caso se emita el dictamen o la opinión sobre la iniciativa. En la actualidad la Mesa Directiva funge como filtro de las iniciativas de los legisladores para no saturar las Comisiones Legislativas y consecuencia de la gran cantidad de iniciativas presentadas por los legisladores.
32. La Junta de Coordinación Política -órgano equivalente a la Junta de Portavoces en el sistema español- tiene una gran relevancia dentro de la vida parlamentaria dentro del Poder Legislativo, pues al ser el órgano colegiado representativo de la pluralidad parlamentaria y aglutinador de los líderes de los grupos parlamentarios, resulta ser esencial en la generación de acuerdos dentro de la práctica legislativa.
33. Cabe destacar que la normativa española determina que de las reuniones de la Junta de Portavoces se dará cuenta al Gobierno para que envíe, si lo estima oportuno, un representante, que podrá estar acompañado, en su caso, por persona que le asista. La incorporación de este mecanismo a la actividad parlamentaria mexicana podría ser conveniente. En primer término, resultaría un espacio natural para la negociación entre el Gobierno y los grupos parlamentarios en la oposición. En segundo lugar, beneficia al



Gobierno debido a que mediante este instrumento puede ser parte de la agenda legislativa, al tener la posibilidad de tener voz, pero no voto en la conformación de ésta. En tercer lugar, el foco del debate brindaría más espacios a la oposición.

34. La propuesta de inclusión en la Junta de Coordinación Política en México de un representante del Gobierno, se visualiza con una partición más modesta en comparación al caso español, pues en el sistema presidencial mexicano se deben de contemplar los paradigmas del mismo, sobre todo la intervención del Gobierno en asunto deliberativos del Poder Legislativo. Partiendo de esta premisa, el gobierno puede tener una participación propositiva de los temas que le interesa tratar y que sean los coordinadores parlamentarios los que determinen los temas a tratar. Es decir, “el Ejecutivo propone y el Legislativo dispone”. Excluyendo la posibilidad de otorgar la facultad de incluir un asunto en el orden del día por parte del Gobierno.
35. La labor de la Conferencia para los Trabajos Legislativos es un órgano adaptado a las prácticas parlamentarias de la Cámara de Diputados en México, en el que su labor más importante es conciliar la agenda legislativa, debido a que en otros cuerpos legislativos es la Junta de Portavoces la encargada de organizar el trabajo legislativo.
36. La posibilidad de comparecer por parte de los funcionarios de Gobierno en México es mediante la convocatoria de los legisladores, en cambio, dentro de la normativa española, existe la posibilidad de que los funcionarios del Gobierno puedan comparecer a petición propia.
37. En el caso de México, se observa una disfuncionalidad en el sistema, pues el presidente no cuenta con la posibilidad de ser partícipe de la conformación de la agenda legislativa, pasamos de un dominio absoluto en la época del partido hegemónico a una ausencia total de los temas de interés del gobierno, sin poder pasar por un término medio. En conclusión, es viable la posibilidad de que el Gobierno participe en la formación de la

agenda legislativa, pues al ser un instrumento que aglutina los diversos temas de los grupos parlamentarios, y tomando en cuenta el esquema de trabajo del Poder Legislativo en México, el acercamiento del Poder Ejecutivo sin mayorías, tiene la posibilidad de ser más eficiente e incluyente dentro de la labor legislativa.

38. En los datos cuantitativos de las iniciativas legislativas desde que no hay mayorías en el Congreso de la Unión, se puede deducir que, 9 de cada 10 iniciativas del Poder Ejecutivo son tramitadas, es decir, son discutidas, votadas y aprobadas. Mientras que 4 de cada 5 iniciativas presentada por los legisladores son desechadas o no llegan a concluir el procedimiento legislativo.
39. Aunque el Grupo Parlamentario se entre en el Gobierno, no ve reflejada en mayor aprobación de sus iniciativas. La única contante es que el Ejecutivo, sin importar la fuerza política que gobierne, tiene un abrumador porcentaje superior en la aprobación de sus iniciativas, a pesar de que en todas las legislaturas el Jefe del Ejecutivo no cuente con una mayoría que respalde sus proyectos de ley.



ESTADÍSTICO DE INICIATIVAS PRESENTADAS Y TURNADAS A COMISIONES AGRUPADAS POR PERÍODO Y ORIGEN

SECRETARÍA GENERAL  
SECRETARÍA DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS  
Dirección General de Apoyo Parlamentario

Origen	Primer Año			Segundo Año			Tercer Año			Turnadas	Aprobadas	Desechadas	Concluidas	Pendientes
	1 PSO	1 REC	2 PSO	1 REC	2 PSO	2 REC	1 REC	1 PSO	2 REC					
Poder Ejecutivo Federal	5	0	1	8	5	0	1	3	0	37	34	0	3	0
Senadores de la República	15	2	20	6	27	1	7	9	2	128	27	3	87	11
Legislaturas de los Estados	9	5	2	9	6	1	6	0	19	83	13	12	56	2
Asamblea Legislativa del D.F.	2	0	0	0	2	0	0	4	1	10	0	1	8	1
PAN	36	7	91	17	124	8	79	34	92	599	146	124	329	0
PRD	38	0	89	52	112	0	76	43	107	650	96	99	455	0
PRI	81	8	102	14	82	5	108	31	99	657	118	145	393	1
Convergencia	11	0	40	12	19	0	14	6	14	148	22	37	89	0
PVEM	24	2	31	10	24	1	30	7	39	203	25	49	129	0
PT	7	2	6	4	7	3	7	1	1	45	6	21	18	0
Nueva Alianza	16	1	28	2	11	0	17	4	24	137	19	64	54	0
Alternativa	5	0	10	0	13	0	6	0	7	52	3	9	40	0
Conjuntas	3	0	5	8	3	0	22	2	9	83	37	10	36	0
Sin Partido	0	0	1	1	1	0	0	0	0	20	0	3	17	0
Total	252	27	426	143	436	19	373	140	440	2852	546	577	1714	15

\*Datos informativos producto del seguimiento de las sesiones al Pleno

PSO = Período de sesiones ordinarias REC = Recesso

Última modificación: 26 de agosto de 2009. 2 rec - III año.



**ESTADÍSTICO DE INICIATIVAS PRESENTADAS Y TURNADAS A  
COMISIONES AGRUPADAS POR PERÍODO Y ORIGEN DURANTE LA LXI  
LEGISLATURA**

**SECRETARÍA GENERAL**  
SECRETARÍA DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS  
*Dirección General de Apoyo Parlamentario*

Origen	Primer Año			Segundo Año			Tercer Año			Turnadas	Aprobadas	Desechadas	Pendientes	
	1er PSO - I AÑO	1er REC - I AÑO	2º PSO - REC - I AÑO	1er PSO - II AÑO	1er REC - II AÑO	2º PSO - REC - II AÑO	1er PSO - III AÑO	1er REC - III AÑO	2º PSO - III AÑO					2º REC - III AÑO
Poder Ejecutivo Federal	11	0	3	9	0	1	6	1	0	0	32	28	4	0
Senadores de la República	33	1	18	25	0	18	19	0	7	2	133	8	125	0
Legislaturas de los Estados	9	0	2	6	3	11	15	4	3	7	75	3	72	0
Asamblea Legislativa del D.F.	0	0	0	1	0	1	2	0	0	0	4	0	4	0
PRI	134	9	190	178	4	224	169	19	153	54	1213	138	1067	8
PAN	54	3	79	111	5	140	75	11	96	66	698	109	582	7
PRD	48	2	85	55	6	66	45	16	52	30	468	37	428	3
PVEM	14	1	41	46	11	26	22	6	27	4	232	58	172	2
PT	28	1	34	34	3	51	41	1	52	32	288	15	271	2
Nueva Alianza	32	0	42	27	6	38	32	5	34	46	309	34	273	2
Movimiento Ciudadano	3	0	11	14	0	10	12	1	24	0	75	3	70	2
Conjuntas	2	1	9	8	1	11	20	1	13	0	77	23	53	1
Sin Partido	0	0	0	6	0	7	3	0	11	0	27	4	23	0
Total	368	18	514	520	39	604	461	65	472	241	3631	460	3144	27

\*Datos informativos producto del seguimiento de las sesiones al Pleno

PSO = Período de sesiones ordinarias REC = Receso

Última modificación: 31 de agosto de 2012. 2 REC - III año.



LXIII LEGISLATURA  
CÁMARA DE DIPUTADOS

ESTADÍSTICO DE INICIATIVAS PRESENTADAS Y TURNADAS A  
COMISIONES AGRUPADAS POR PERÍODO Y ORIGEN DURANTE LA LXIII  
LEGISLATURA

SECRETARÍA DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS  
*Dirección General de Apoyo Parlamentario*

SECRETARÍA GENERAL

Origen	Primer Año			Segundo Año			Tercer Año			Turnadas	Aprobadas	Desechadas	Retiradas	Pendientes
	1er PSO - I AÑO	2o PSO - I AÑO	2 REC - I AÑO	1er PSO - II AÑO	2o PSO - II AÑO	2 REC - II AÑO	1er PSO - III AÑO	2o PSO - III AÑO	2 REC - III AÑO					
Poder Ejecutivo Federal	5	0	1	18	0	4	1	7	0	1	52	51	1	0
Senadores de la República	15	0	8	9	0	5	3	19	0	8	87	15	69	3
Legislaturas de los Estados	11	2	10	9	2	0	10	5	2	11	75	3	70	2
Asamblea Legislativa del D.F.	0	0	0	0	2	0	0	2	0	1	5	1	4	0
PRI	91	8	104	30	129	4	87	113	12	69	699	125	492	62
PAN	98	5	86	35	127	5	87	91	12	101	719	95	543	48
PRD	81	11	68	40	102	9	71	115	6	63	633	69	433	86
PVEM	58	1	27	9	38	0	28	35	3	29	255	28	197	18
Movimiento Ciudadano	62	9	56	35	83	9	92	63	4	45	501	51	411	23
PT	26	1	19	20	23	1	15	26	0	9	157	12	122	14
Nueva Alianza	32	1	25	13	34	5	36	33	5	32	245	19	186	30
Conjuntas	1	0	5	3	6	0	10	14	2	7	54	20	24	3
Sin Partido											0			
MORENA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	11	12	0	11	0
Total	480	38	409	221	582	37	435	523	46	387	3494	489	2563	284

\*Datos informativos producto del seguimiento de las sesiones al Pleno

PSO = Período de sesiones ordinarias REC = Recesso

Última modificación: 31 de agosto de 2015. 2 rec - III año.

ESTADÍSTICO DE INICIATIVAS PRESENTADAS Y TURNADAS A  
COMISIONES AGRUPADAS POR PERÍODO Y ORIGEN DURANTE LA LXIII  
LEGISLATURA

SECRETARÍA DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS  
SECRETARÍA GENERAL  
Dirección General de Apoyo Parlamentario

Origen	Primer Año				Turnadas	Aprobadas	Desechadas	Retiradas	Pendientes
	1er PSO - I AÑO	1 Rec - I AÑO	2o PSO - I AÑO	2 Rec - I AÑO					
Poder Ejecutivo Federal	13	0	7	2	22	14	0	0	8
Senadores de la República	20	1	7	10	38	0	1	0	37
Legislaturas de los Estados	10	2	11	7	30	1	4	0	25
Asamblea Legislativa del D.F.	0	0	1	0	1	0	0	0	1
PRI	172	9	225	39	445	25	25	40	355
PAN	99	6	116	34	255	12	20	17	206
PRD	96	1	104	10	211	13	14	22	162
PVEM	45	1	54	5	105	8	9	21	67
Morena	50	5	52	15	122	4	13	12	93
Movimiento Ciudadano	72	7	95	38	212	4	16	22	170
Nueva Alianza	33	1	39	3	76	2	12	10	52
Encuentro Social	14	1	23	8	46	1	3	7	35
Conjuntas	3	0	6	3	12	4	0	0	8
Independiente	3	0	0	0	3	0	1	0	2
Sin partido	3	0	0	0	3	0	1	0	2
Total	633	34	740	174	1581	88	119	151	1223

\*Datos informativos producto del seguimiento de las sesiones al Pleno

PSO = Período de sesiones ordinarias REC = Receso

Última modificación: 22 de julio de 2016. 2 REC - 1 Año

## Anexo 2

### Puntos del Pacto por México

Reforma/Política Pública	Presentación de Reforma(s) legales.	Inicio de Implementación	Culminación de Implementación	Implementación Completa Sujeta a la aprobación de la Reforma Hacendaria
<b>1. ACUERDOS PARA UNA SOCIEDAD DE DERECHOS</b>				
<b>1.1 SEGURIDAD SOCIAL UNIVERSAL</b>				
1. Acceso Universal a los Servicios de Salud.	No es necesario	2013 inicia proceso de portabilidad y convergencia de los servicios de salud.	Segundo semestre de 2018.	Si.
2. Modificación de las normas para promover en la escuela y el mercado en general el consumo de alimentos nutritivos en lugar de alimentos chatarra.	Segundo semestre de 2013	Primer semestre de 2014.	Segundo semestre de 2018.	No.
3. Pensión para adultos mayores de 65 años.	Segundo semestre de 2013 se presenta reforma para establecer cuota social para fondear cuenta individual.	Primer semestre de 2013 cambio del programa "70 y más", por "65 y más"	Primer semestre de 2014.	Si.
4. Seguro de Desempleo.	Primer semestre de 2014 se presentan reformas legales.	Segundo semestre de 2014.	Segundo semestre de 2016.	Si.
5. Seguro de Vida para Jefas de Familia.	No es necesario.	Primer semestre de 2013.	Segundo semestre de 2013.	No.
<b>1.2 SISTEMA NACIONAL DE PROGRAMAS DE COMBATE A LA POBREZA</b>				
6. Sistema Nacional de Programas de Combate a la Pobreza.	Segundo semestres de 2013 se presentan reformas legales.	Primer semestre de 2014.	Segundo semestre de 2018 (meta de erradicar pobreza alimentaria)	Si.
<b>1.3 EDUCACIÓN DE CALIDAD Y CON EQUIDAD</b>				
7. Sistema de Información y Gestión Educativo Único	No es necesario.	Primer semestre de 2013.	Segundo semestre de 2017.	No.
8. Consolidar el Sistema Nacional de Evaluación Educativa.	Diciembre de 2012 se presenta reforma legal.	Segundo semestre de 2013.	Primer semestre de 2017.	Si.
9. Autonomía de Gestión de las Escuelas.	Segundo semestre de 2013.	Primer semestre de 2014.	Segundo semestre de 2018.	Si.
10. Escuelas de Tiempo Completo.	Diciembre de 2012 se presenta reforma legal.	Primer semestre de 2013 se continúa con programa actual de Escuelas de Tiempo Completo / Segundo	Segundo semestre de 2018 (meta de 40,000 escuelas de Tiempo Completo)	Si.



Reforma/Política Pública	Presentación de Reforma(s) legales.	Inicio de Implementación	Culminación de Implementación	Implementación Completa Sujeta a la aprobación de la Reforma Hacendaria
		semestres de 2013 inicia nuevo programa de Escuelas de Tiempo Completo.		
11. Computadoras Portátiles con Conectividad.	No es necesario.	Segundo semestre de 2013 inicia programa piloto en tres estados de la República/ Segundo semestre de 2014 inicia programa a nivel nacional.	Segundo semestre de 2015 culmina primera entrega completa de computadoras portátiles.	Si.
12. Servicio Profesional Docente.	Diciembre de 2012 se presenta reforma legal.	Segundo semestre de 2013.	Segundo semestre de 2014.	Si.
13. Fortalecer la educación inicial de los maestros.	Diciembre de 2012 se presenta reforma legal.	Segundo semestre de 2013.	Segundo semestre de 2014.	No.
14. Incrementar cobertura de educación media superior y educación superior.	No es necesario.	Primer semestre de 2013.	Segundo semestre de 2018 meta de cobertura de 80%) en educación media superior; y meta de 40% en educación superior.	Si.
15. Programa Nacional de Becas (incluyendo programa piloto de "beca-salario", en tres estados de la República)	No es necesario.	Primer semestre de 2013.	Segundo semestre de 2018 (meta de cobertura total de becas con recursos suficientes a alumnos provenientes de familias ubicadas en los primeros 4 deciles de ingreso económico).	Si.
<b>1.4 ASEGURAR EL ACCESO A LA CULTURA</b>				
16. Protección del patrimonio cultural.	Segundo semestre de 2013 se presenta reforma legal.	Primer semestre de 2014.	Segundo semestre de 2018.	Si.
17. Infraestructura en los estados.	No es necesario.	Primer semestre de 2012-	Segundo semestre de 2018.	No.
18. Educación artística.	No es necesario.	Primer semestre de 2014.	Segundo semestre de 2018.	Si.
19. Estímulos a creadores artísticos.	No es necesario.	Primer semestre de 2014.	Segundo semestre de 2018.	Si.
20. Institutos de México en el Mundo.	Segundo semestre de 2013 se presenta reforma legal.	Segundo semestre de 2014.	Segundo semestre de 2018.	Si.
<b>1.5 GOZAR DE LA SEGURIDAD QUE PROVEA UNA POLÍTICA DE ESTADO QUE PROTEJA LOS</b>				



Reforma/Política Pública	Presentación de Reforma(s) legales.	Inicio de Implementación	Culminación de Implementación	Implementación Completa Sujeta a la aprobación de la Reforma Hacendaria
<b>DERECHOS HUMANOS</b>				
21. Creación de una instancia federal que de seguimiento a la instrumentación de la reforma Constitucional a los Derechos Humanos.	No es necesario.	Diciembre de 2012.	Primer semestre de 2015.	No.
22. Ley de reparación del Daño.	Segundo semestre de 2013 se presenta legislación.	Primer semestre de 2014.	Primer semestre de 2015.	Si.
23. Ley Reglamentaria del Artículo 29 Constitucional.	Segundo semestre de 2013 se presenta legislación	Primer semestre de 2014.	Primer semestre de 2015.	No.
24. Ley Reglamentaria del Artículo 33 Constitucional en materia de expulsión de extranjeros.	Segundo semestre de 2013 se presenta legislación	Primer semestre de 2014.	Primer semestre de 2015.	No.
25. Reforma a la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.	Segundo semestre de 2013 se presenta legislación	Primer semestre de 2014.	Primer semestre de 2015.	No.
26. Reformas en las Constituciones de las entidades federativas y del estatuto del Distrito Federal.	Segundo semestre de 2013 se presenta legislación	Primer semestre de 2014.	Primer semestre de 2015.	No.
27. Ley de Atención a Víctimas.	Segundo semestre de 2013 se presenta legislación	Primer semestre de 2014.	Primer semestre de 2015.	Si.
28. Ley sobre el uso legítimo de la fuerza pública.	Segundo semestre de 2013 se presenta legislación	Primer semestre de 2014.	Primer semestre de 2015.	No.
29. Fortalecimiento de los mecanismos de protección a defensores de los derechos humanos y a los periodistas.	Segundo semestre de 2013 se crea instancia especial.	Primer semestre de 2014.	Primer semestre de 2015.	No.
30. Derechos de los migrantes.	No es necesaria.	Primer semestre de 2013.	Segundo semestre de 2018.	No.
31. Incluir la enseñanza sobre derechos humanos en la educación básica y media.	No es necesario.	Segundo semestre de 2013.	Segundo semestre de 2018.	No.
32. Fortalecer el marco legal para prevenir y sancionar con eficacia los actos de tortura, tratos crueles, inhumanos, degradantes, y la	Segundo semestre de 2013 se presenta legislación y/o mecanismos para atender con eficacia estos	Primer semestre de 2014.	Primer semestre de 2015.	No.

Reforma/Política Pública	Presentación de Reforma(s) legales.	Inicio de Implementación	Culminación de Implementación	Implementación Completa Sujeta a la aprobación de la Reforma Hacendaria
desaparición forzada.	casos.			
33. Cédula de Identidad Ciudadana y Registro Nacional de Población.	Segundo semestre de 2013	Primer semestre de 2014.	Segundo semestre de 2018	No.
<b>1.6 Derechos y desarrollo de los pueblos indígenas</b>				
34. Fortalecimiento de las comunidades indígenas.	No es necesario.	Primer semestre de 2013.	Primer semestre de 2015.	No.
35. Educación, salud, infraestructura y créditos para los habitantes de las comunidades indígenas.	No es necesario.	Primer semestre de 2013.	Segundo semestre de 2018.	Si.
36. Acceso equitativo a la justicia y a la educación de los habitantes de las comunidades indígenas.	No es necesario.	Primer semestre de 2013.	Segundo semestre de 2018.	Si.
<b>2. ACUERDOS PARA EL CRECIMIENTO ECONÓMICO, EL EMPLEO Y LA COMPETITIVIDAD</b>				
<b>2.1 EXTENDER LOS BENEFICIOS DE UNA ECONOMÍA FORMADA POR MERCADOS COMPETITIVOS</b>				
37. Fortalecer a la Comisión Federal de Competencia (CFC).*	Primer semestre de 2013 se presenta legislación.	Segundo semestre de 2013.	Segundo semestre de 2013.	No.
38. Creación de Tribunales Especializados en materia de competencia económica.*	Primer semestre de 2013 se presenta legislación.	Segundo semestre de 2013.	Segundo semestre de 2014.	No.
<b>2.2 GARANTIZAR EL ACCESO EQUITATIVO A TELECOMUNICACIONES DE CLASE MUNDIAL</b>				
39. Derecho al acceso de banda ancha y evitar que las empresas de este sector eludan las resoluciones del órgano regulador.*	Primer semestre de 2013 se presenta legislación.	Segundo semestre de 2013.	Segundo semestre de 2018.	No.
40. Reforzar autonomía y capacidad decisoria de la Comisión Federal de Telecomunicación.	Primer semestre de 2013 se presenta legislación.	Segundo semestre de 2013.	Segundo semestre de 2013.	No.
41. Red troncal de telecomunicaciones.	No es necesario.	Primer semestre de 2013.	Segundo semestre de 2018.	Si.
42. Instancia responsable de la agenda digital.	No es necesario.	Primer semestre de 2013.	Primer semestre de 2013.	No.
43. Competencia en radio y televisión.	Primer semestre de 2013 se presenta legislación.	Segundo semestre de 2013.	Segundo semestre de 2018.	No.
44. Competencia en telefonía y servicios de datos.	Primer semestre de 2013 se presenta legislación..	Segundo semestre de 2013.	Segundo semestre de 2018.	No.
45. Adopción simultanea de medidas de competencia en	Primer semestre de 2013 se presenta	Segundo semestre de 2013.	Segundo semestre de 2013.	No.



Reforma/Política Pública	Presentación de Reforma(s) legales.	Inicio de Implementación	Culminación de Implementación	Implementación Completa Sujeta a la aprobación de la Reforma Hacendaria
televisión, radio, telefonía y servicios de datos.	legislación.			
<b>2.3 PROMOVER EL DESARROLLO A TRAVÉS DE LA CIENCIA, LA TECNOLOGÍA Y LA INNOVACIÓN</b>				
46. Inversión de 1% del PIB en Ciencia y Tecnología.	No es necesario.	Primer semestre de 2013.	Segundo semestre de 2018.	Si.
47. Definición de prioridades para el desarrollo de la ciencia y la tecnología.	No es necesario.	Segundo semestre de 2013.	Primer semestre de 2014.	No.
48. Aumentar el número de investigadores, centros de investigación dedicados a la ciencia, la tecnología y la innovación, y como consecuencia aumentar significativamente el número de patentes.	No es necesario.	Primer semestre de 2014.	Segundo semestre de 2018.	Si.
<b>2.4 DESARROLLO SUSTENTABLE</b>				
49. Transitar hacia una economía baja en carbono.	No es necesario.	Primer semestre de 2013.	Segundo semestre de 2018.	Si.
50. Obras para controlar inundaciones .	No es necesario.	Primer semestre de 2013.	Segundo semestre de 2018.	Si.
51. Se incrementarán las coberturas de agua, drenaje y tratamiento.	No es necesario.	Primer semestre de 2013.	Segundo semestre de 2018.	Si.
52. Atender de manera oportuna las sequías que afectan el norte y centro del país y se utilizará el agua de mar como fuente de abastecimiento con plantas desalinizadoras	Primer semestre de 2013 se presenta legislación.	Segundo semestre de 2013.	Segundo semestre de 2018.	Si.
53 Mejorar la gestión de residuos.	No es necesario.	Primer semestre de 2013.	Segundo semestre de 2018.	Si.
<b>2.5 REALIZAR UNA REFORMA ENERGÉTICA QUE SEA MOTOR DE INVERSIÓN Y DESARROLLO</b>				
54. Los hidrocarburos seguirán siendo propiedad de la nación..	No es necesario.	Primer semestre de 2013.	Segundo semestre de 2018.	No,
55. Transformar a PEMEX en una empresa pública de carácter productivo	Primer semestre de 2013 se presenta legislación.	Segundo semestre de 2013.	Segundo semestre de 2014.	Si.
56. Multiplicar la exploración y producción de hidrocarburos.	Primer semestre de 2013 se presenta legislación.	Segundo semestre de 2013.	Segundo semestre de 2014.	No.
57. Entorno de competencia en los procesos económicos de refinación, petroquímica y	Primer semestre de 2013 se presenta legislación.	Segundo semestre de 2013.	Segundo semestre de 2014.	No.

Reforma/Política Pública	Presentación de Reforma(s) legales.	Inicio de Implementación	Culminación de Implementación	Implementación Completa Sujeta a la aprobación de la Reforma Hacendaria
transporte de hidrocarburos.				
58. Ampliar las facultades y fortalecer a la Comisión Nacional de Hidrocarburos.	Primer semestre de 2013 se presenta legislación.	Segundo semestre de 2013.	Segundo semestre de 2014.	No.
59. Convertir a PEMEX en el motor de una cadena de proveedores nacionales.	Primer semestre de 2013 se presenta legislación.	Segundo semestre de 2013.	Segundo semestre de 2014.	No.
60. Haremos de PEMEX uno de los ejes centrales en la lucha contra el cambio climático.	Primer semestre de 2013 se presenta legislación..	Segundo semestre de 2013.	Segundo semestre de 2014.	Si.
<b>2.6 TRANSFORMAR A LA MINERÍA EN UNA INDUSTRIA EFICIENTE Y SOCIALMENTE RESPONSABLE</b>				
61. Nueva Ley para Explotación Minera.	Primer semestre de 2013 se presenta iniciativa de ley.	Segundo semestre de 2013.	Segundo semestre de 2014.	Si.
<b>2.7 TRANSFORMAR A LA BANCA Y EL CRÉDITO EN PALANCA DE DESARROLLO DE HOGARES Y EMPRESAS</b>				
62. Fortalecer a la Banca de Desarrollo para ampliar el crédito.	No es necesario.	Primer semestre de 2013.	Segundo semestre de 2018.	Si.
63. Cambiar el marco legal para que la banca comercial y las instituciones de crédito presten más y más barato.	Primer semestre de 2013 se presenta legislación.	Segundo semestre de 2013.	Segundo semestre de 2013.	No.
<b>2.8 TRANSFORMAR EL CAMPO EN UNA ACTIVIDAD MÁS PRODUCTIVA</b>				
64. Medidas que garanticen una adecuada comercialización de los productos del campo que permita mejores precios a los consumidores.	Segundo semestre de 2013 se presenta legislación.	Primer semestre de 2014.	Segundo semestre de 2018.	Si.
65. Créditos oportunos a medianos y pequeños productores a tasas preferenciales.	No es necesario.	Primer semestre de 2014.	Segundo semestre de 2018.	Si.
66. Pagos por Servicios Ambientales.	Segundo semestre de 2013 se presenta legislación.	Primer semestre de 2014.	Segundo semestre de 2018.	Si.
<b>2.9 APLICAR UNA ESTRATEGIA NACIONAL PARA EL DESARROLLO DEL SUR-SURESTE</b>				
67. Estrategia Nacional para el Desarrollo de Sur-Sureste.	No es necesario.	Primer semestre de 2013.	Segundo semestre de 2018.	Si.
<b>2.10 DEUDA DE LOS ESTADOS</b>				
68. Expedir la Ley Nacional de	Segundo semestre de	Segundo semestre de 2013.	Primer semestre de 2014.	No.



Reforma/Política Pública	Presentación de Reforma(s) legales.	Inicio de Implementación	Culminación de Implementación	Implementación Completa Sujeta a la aprobación de la Reforma Hacendaria
Responsabilidad Hacendaria y Deuda Pública para las entidades federativas y municipios para controlar el exceso de endeudamiento	2013 se presenta legislación.			
<b>2.11 REALIZAR UNA REFORMA HACENDARIA EFICIENTE Y EQUITATIVA QUE SEA PALANCA DEL DESARROLLO</b>				
69. Eficiencia Recaudatoria.	Segundo semestre de 2013 se presenta legislación.	Primer semestre de 2014.	Segundo semestre de 2018.	Si, por definición.
70. Fortalecimiento del Federalismo Fiscal.	Segundo semestre de 2013 se presenta legislación.	Primer semestre de 2014.	Segundo semestre de 2018.	Si, por definición.
71. Eficiencia del Gasto Público y Transparencia.	Segundo semestre de 2013 se presenta legislación.	Primer semestre de 2014.	Segundo semestre de 2018.	Si, por definición.
72. Fortalecer la capacidad financiera del Estado.	Segundo semestre de 2013 se presenta legislación.	Primer semestre de 2014.	Segundo semestre de 2018.	Si, por definición.
73. Revisión política de subsidios y a los regímenes especiales.	Segundo semestre de 2013 se presenta legislación.	Primer semestre de 2014.	Segundo semestre de 2018.	Si, por definición.
<b>3. ACUERDOS PARA LA SEGURIDAD Y LA JUSTICIA</b>				
<b>3.1 IMPLANTAR UN PLAN NACIONAL DE PREVENCIÓN Y PARTICIPACIÓN COMUNITARIA</b>				
74. Plan Nacional de Prevención y Participación Comunitaria.	No es necesario.	Primer semestre de 2013.	Segundo semestre de 2018.	Si.
<b>3.2 REFORMAR LOS CUERPOS DE POLICIAS</b>				
75. Policías Estatales Coordinadas.	Primer semestre de 2013 se presenta legislación.	Segundo semestre de 2013.	Segundo semestre de 2018.	Si.
76. Gendarmería Nacional.	Primer semestre de 2013 se presenta legislación.	Segundo semestre de 2013.	Segundo semestre de 2018.	Si.
<b>3.3 NUEVO SISTEMA DE JUSTICIA PENAL, ACUSATORIO Y ORAL</b>				
77. Implementar en todo el país el nuevo sistema de justicia penal, acusatorio y oral.	No es necesario.	Primer semestre de 2013.	Segundo semestre de 2015.	Si.
<b>3.4 IMPLANTAR EN TODO EL PAÍS UN CÓDIGO PENAL ÚNICO</b>				
78. Código Penal Único.	Primer semestre de 2013 se presenta legislación.	Segundo semestre de 2013.	Segundo semestre de 2014.	No.
79. Código de Procedimientos Penales	Primer semestre de 2013	Segundo semestre de 2013.	Segundo semestre de 2014.	No.

Reforma/Política Pública	Presentación de Reforma(s) legales.	Inicio de Implementación	Culminación de Implementación	Implementación Completa Sujeta a la aprobación de la Reforma Hacendaria
Único				
80. Reforma a la Ley de Amparo.	Primer semestre de 2013.	Segundo semestre de 2013.	Segundo semestre de 2014.	No.
<b>3.5 REFORMA INTEGRAL DEL SISTEMA PENITENCIARIO</b>				
81. Reforma Integral del Sistema Penitenciario.	No es necesario.	Primer semestre de 2013.	Segundo semestre de 2018.	Si.
<b>4. ACUERDOS PARA LA TRANSPARENCIA, LA RENDICIÓN DE CUENTAS Y EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN</b>				
<b>4.1 INSTRUMENTAR REFORMA PARA LA RENDICIÓN DE CUENTAS CONTABLES</b>				
82. Instrumentar la Reforma para la Rendición de Cuentas Contables.	No es necesario.	Primer semestre de 2013.	Segundo semestre de 2014.	No.
<b>4.2 REFORMA PARA AMPLIAR FACULTADES DEL IFAI</b>				
83. Ampliar facultades del IFAI.	Ya se presentó reforma legal; aprobar en diciembre de 2012.	Primer semestre de 2013.	Segundo semestres de 2013.	No.
84. Homologar órganos de transparencia locales.	Ya se presentó reforma legal; aprobar en diciembre de 2012.	Primer semestre de 2013.	Segundo semestres de 2014.	No.
<b>4.3 SISTEMA NACIONAL CONTRA LA CORRUPCIÓN</b>				
85. Comisión Nacional Anticorrupción y Comisiones de las Entidades Federativas	Ya se presentó reforma legal; aprobar en diciembre de 2012.	Primer semestre de 2013.	Segundo semestres de 2014.	No.
86. Consejo Nacional para la Ética Pública	Ya se presentó reforma legal; aprobar en diciembre de 2012.	Primer semestre de 2013.	Segundo semestres de 2015.	No.
<b>5. ACUERDOS PARA LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA</b>				
<b>5.1 GOBIERNOS DE COALICIÓN</b>				
87. Gobiernos de Coalición.	Primer semestre de 2013 se presenta legislación.	Segundo semestre de 2013.	Segundo semestre de 2013.	No.
<b>5.2 TOMA DE PROTESTA DEL PRESIDENTE EL 15 DE SEPTIEMBRE.</b>				
88. Toma de Protesta del Presidente el 15 de septiembre.	Primer semestre de 2013 se presenta legislación.	Segundo semestre de 2013.	Septiembre de 2024.	No.
<b>5.3 PARTIDOS POLÍTICOS Y ELECCIONES</b>				
89. Ley General de Partidos Políticos.	Segundo semestre de 2013 se presenta legislación.	Primer semestre de 2014.	Primer semestre de 2014.	No.
90. Reforma electoral.	Segundo semestre de 2013 se presenta legislación.	Primer semestre de 2014.	Primer semestre de 2014.	No.
<b>5.4 REFORMA DEL DISTRITO FEDERAL</b>				

Reforma/Política Pública	Presentación de Reforma(s) legales.	Inicio de Implementación	Culminación de Implementación	Implementación Completa Sujeta a la aprobación de la Reforma Hacendaria
91. Reforma del Distrito Federal.	Primer semestre de 2013, instalación de Mesa Nacional para Reforma del DF/ Primer semestre de 2014 se presenta legislación.	Segundo semestre de 2014.	Primer semestre de 2015.	Si.
<b>5.5 Revisión global de los fueros</b>				
92. Reordenar el marco de los fueros para que nadie tenga privilegios	Primer semestre de 2013 se presenta legislación.	Segundo semestre de 2013.	Segundo semestre de 2013.	No.
<b>5.6 LEYES REGLAMENTARIAS DE LA REFORMA POLÍTICA</b>				
93. Leyes reglamentarias de la reforma política.	Primer semestre de 2013 se presenta legislación.	Segundo semestre de 2013.	Segundo semestre de 2013.	No.
<b>5.7 ANALIZAR REELECCIÓN DE LEGISLADORES</b>				
94. Analizar reelección de Legisladores.	Segundo semestre de 2013 inicia análisis de reelección legislativa y en su caso se presenta legislación.	En su caso primer semestre de 2014.	En su casa primer semestre de 2014.	No.
<b>5.8 MEDIOS DE COMUNICACIÓN</b>				
95. Instancia Ciudadana y Autónoma que Supervise contratación de publicidad de todos los niveles de gobierno en medios de comunicación.	Segundo semestre de 2013 se presenta legislación.	Primer semestre de 2014.	Primer semestre de 2014.	No.

## Bibliografía

- Ackerman, Bruce: “Contra el presidencialismo”, en Claves de razón práctica, Promotora General de Revistas, Madrid, 2007, págs.12-21.
- Ackerman, Bruce: La nueva división de poderes. Fondo de Cultura Económica, México, 2007.
- Agüero Nazar, Alejandro: Una vuelta a los orígenes de la Constitución de Cádiz, en: Revista de historia del derecho, N° 46, 2013; Francisco Javier Pérez Royo, El legado de la Constitución de Cádiz, Mercurio: panorama de libros, N°. 146, 2012, págs. 12-13.
- Aguirre, Pedro: Sistemas Políticos Electorales Contemporáneos: Estados Unidos, Instituto Federal Electoral, México, 2001.
- Alba Navarro, Manuel: “Las facultades de iniciativa, propuesta e informe en materia legislativa del Consejo General del Poder Judicial”, en: Revista de la Administración Pública, N°91, enero-abril, 1982. págs.141-169.
- Alejandro Quiroz, María de Jesús: “Aproximaciones al Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, estrategia transversal: perspectiva de género”
- Alfonzo Jiménez, Armando: “El Supremo Poder Conservador” en: Ensayos histórico jurídicos México y Michoacán, UNAM, México, 2006.
- Álvarez Junco, José y Moreno Luzón, Javier: La Constitución de Cádiz: Historiografía y Conmemoración, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006.
- Aragón Reyes, Manuel: La Constitución de Cádiz, todavía, Cuadernos de Alzate: revista vasca de la cultura y las ideas, N°. 42, 2010.
- Aragón Reyes, Manuel: La iniciativa legislativa, en: Revista Española de Derecho Constitucional, N°16, España, 1986, págs.287-312.
- Aranda Álvarez, Elviro: “La nueva Ley de la iniciativa legislativa popular”, En: Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 78, 2006.
- Arece Janáriz, Alberto: “La organización parlamentaria: La Mesa y la Junta de Portavoces en el Derecho Parlamentario Europeo” en: Alcubilla, Enrique Arnaldo; Gil-Robles, José María y Gil-Delgado, coord. por (dir.), Los Parlamentos de Europa y el Parlamento Europeo / 1997.
- Arellano Gault, David: “Fallas de transparencia: hacia una incorporación efectiva de políticas de transparencia en las organizaciones”, en: Convergencia: Revista de ciencias sociales, N°. 45, 2007, págs. 31-46.
- Armenta López, Leonel Alejandro: “La forma federal de Estado”, 1ª reimp. UNAM. México 2005.



- Arnaldo Alcubilla, Enrique; Delgado-Iribarren García-Campero, Manuel y Sánchez Navarro, Ángel: Iniciativa legislativa popular, la Ley, Madrid, 2003.
- Arrieta Ceniceros, Lorenzo & Ramírez Arriaga, Diego A.: La elaboración de la agenda legislativa en la dinámica actual del Congreso de la Unión: Aciertos y desaciertos. *Estud. polít. (Méx.)*, México, n. 30, dic. 2013. pp. 105-129. Disponible en: <[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-16162013000300007&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16162013000300007&lng=es&nrm=iso)>. accedido en 06 jul. 2016
- Arteaga Nava, Elisur: *Derecho Constitucional*, Oxford University Press, México, 1997.
- Ayllón López, Sergio, y David Arellano Gault. Estudio en materia de transparencia de otros sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. México D.F.: UNAM, 2008.
- Balaguer Callejón, María Luisa: “La división de poderes en la Constitución de Cádiz de 1812”, en: *Revista de Derecho Político*, UNED, N.º 83, enero-abril 2012.
- Barceló, Daniel y Valadés, Diego: Examen retrospectivo del sistema constitucional mexicano, a 180 años de la Constitución de 1824. UNAM, México, 2005.
- Barceló, Daniel: Introducción al análisis representativo, en: Examen retrospectivo del sistema constitucional mexicano, UNAM, México, 2005.
- Barragán Barragán, José: Algunas notas sobre el proceso de formación del acta de la Constitución de 1824. En: Barceló, Daniel y Valadés, Diego: Examen retrospectivo del sistema constitucional mexicano, a 180 años de la Constitución de 1824. UNAM, 2005, México.
- Barrientos del Monte, Fernando & Añorve Añorve, Daniel: México 2013: Acuerdos, reformas y descontento, en: *Revista de Ciencia Política*, Volumen 34, nº1, 2014, págs.221 – 247.
- Baselga García Escudero, Pilar. Materiales para el Estudio de la técnica Legislativa, en : [https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-38059/untitled%20folder/105-tecnica\\_legislativa-actualizado\\_09-2010.pdf](https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-38059/untitled%20folder/105-tecnica_legislativa-actualizado_09-2010.pdf)
- Béjar Algazi, Luisa: “¿Qué tan transparente es el proceso legislativo en México? Una propuesta de estudio desde el análisis de políticas públicas” en: <http://files.pucp.edu.pe/sistema-ponencias/wp-content/uploads/2014/12/LuisaBejar-Alacip2015.pdf>
- Beltrán Villalva, Miguel: ¿Qué ha de evaluarse en las políticas públicas?, *Temas para el debate*, N.º. 192, noviembre, 2010, págs. 23-26.
- Berlín Valenzuela, Francisco: *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995.
- Burgoa, Ignacio: *Derecho Constitucional*, México, Editorial Porrúa, 5ª edición, 1984.
- Camacho Quiroz, Cesar: El federalismo mexicano del siglo XXI, expresión de una nueva constitucionalidad. En: En: Barceló, Daniel y Valadés, Diego: Examen

retrospectivo del sistema constitucional mexicano, a 180 años de la Constitución de 1824. UNAM, 2005, México.

Camacho Quiroz, Cesar: Propuesta de un nuevo diseño competencial, En: “Federalismo y regionalismo” en Serna de la Garza, José María, UNAM, México, 2002

Camposeco Cadena, Miguel Ángel: De las iniciativas, Manual elemental de técnicas y procedimientos legislativos, H. Cámara de Diputados, México, 1990.

Cano Bueso, Juan: Funciones y potestades de la mesa y de la junta de portavoces en el derecho parlamentario de las comunidades autónomas. En: Parlamento y Derecho. Vitoria-Gasteriz: Parlamento Vasco, 1991.

Capo, Jordi: “Consideraciones de los nuevos Reglamentos de las Cámaras en sus aspectos organizativos” en: Anuario de Derecho Político, Cátedra de Derecho Político, Universidad de Barcelona, Barcelona, 1984.

Carbonell, José y Carbonell Miguel, “Propuesta para la reformar el sistema de nombramientos de ministros de la Suprema Corte”, en: Quid Juris, Vol. 23. 2014.

Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro: División de poderes y Régimen presidencial en México, UNAM, 2006.

Carbonell, Miguel, “El Estado Federal en la Constitución Mexicana: Una introducción a su problemática”, En: Boletín Mexicano de Derecho Comparado, enero- abril, nº 91, UNAM, México, 1998.

Carbonell, Miguel, “Presidencialismo y Creación de Legislativa”, en Ensayos sobre presidencialismo mexicano, México, 1994.

Carbonell, Miguel: “Presidencialismo y creación legislativa”, en: Ensayos sobre el presidencialismo mexicano, Aldus, México, 1994.

Cárdenas Gracia, Jaime F. “Una Constitución para la democracia” UNAM, México 1996.

Carpizo, Jorge: El presidencialismo mexicano, México, siglo XXI editores, 1978.

Carvajal Sánchez, Bernardo: “¿Cómo asegurar la calidad reguladora?”, en: Revista Digital de Derecho Administrativo, nº9, 2013, págs. 41-62.

Casals, Martín: “Planificación de la intervención legislativa”, en: Curso de Técnica Legislativa, Gretel, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1989.

Casar, María Amparo: “Los frenos y contrapesos a las facultades del ejecutivo; la función de los partidos políticos, el judicial legislativo y la administración pública”, en: [bibliojuridicas.unam.mx](http://bibliojuridicas.unam.mx).

Castillo Ayala, Javier: El gasto público como elemento central de las finanzas públicas, en: Revista de Administración Pública, Número 59-60 Sección de Previa, México, 1984.

Castillo Monjes, Marcia Patricia: Conflictos entre el poder ejecutivo y el poder legislativo en el régimen presidencial: Memoria de Prueba (Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Concepción), Concepción, 1992.

- Cervantes Gómez, Juan Carlos, el sistema de comisiones, quórum legislativo, enero marzo, número 88, Cámara de Diputados, México, 2007.
- Chaires Zaragoza, Jorge, La independencia del Poder Judicial, En Boletín Mexicano de Derechos Comparado, año XXXVII, núm 110, mayo-agosto, 2004, pp 523-545.
- Chasqueti, Daniel: “El secreto del éxito: presidentes y cárteles legislativos en Uruguay (1995-2010). En: Revista Uruguaya de Ciencia. Política, vol.20, n.1, 2011, págs.9-31.
- Chasqueti, Daniel: “Estudio sobre la actividad del Parlamento”, 47ª Legislatura, febrero de 2014 en: <http://cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/2014/09/Chasqueti.pdf>
- Ciscomania Frenar, Francisco, León Vadillos, Reynaldo y Salgado Perrilliat, Ricardo; “Reformas a la ley federal procedimiento administrativo en materia de mejora regulatoria.” En: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/arsiu/cont/23/acl/acl17.pdf>
- Colautti, Carlos, Derecho constitucional, 2a edición, Argentina, Editorial Universidad, año 1998.
- Comellas, José Luis: Las Cortes de Cádiz y la Constitución de 1812, en Revista de Estudios Políticos, N° 126, 1962, págs. 69-112.
- Córdova, Arnaldo: “Repensar la Constitución de 1857 a un siglo y medio”, en: Revista de la Facultad de Derecho de México, Núm. 247 Sección de Artículos, 2007.
- Corojan, Ana y Campos Domínguez, Eva: Gobierno abierto: alcance e implicaciones, Fundación Ideas, España, 2011.
- Cortés Bureta, Pilar: “La dimensión política de la Junta de Portavoces”, en: Revista de la Red de Expertos Iberoamericanos en Parlamentos, N°. 10, 2012.
- Cortés Bureta, Pilar: “La dimensión política de la Junta de Portavoces”, en: Revista de la Red de Expertos Iberoamericanos en Parlamentos, N°. 10, 2012.
- Cortés Ontiveros, Ricardo: La transparencia en México: razón, origen y consecuencias, Revista de la Facultad de Derecho de México, N°. 244, 2005, págs. 11-32
- Cortez Salinas, Josafat: El Poder Legislativo en México: entre la fortaleza constitucional y la debilidad política, en: [http://www.uam.mx/difusion/casadeltiempo/13\\_iv\\_nov\\_2008/casa\\_del\\_tiempo\\_e\\_IV\\_num13\\_09\\_13.pdf](http://www.uam.mx/difusion/casadeltiempo/13_iv_nov_2008/casa_del_tiempo_e_IV_num13_09_13.pdf)
- Cossío Díaz, José Ramón: “La función constitutiva de los tribunales constitucionales y la división de poderes”, en: Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, Anuario 2008, México, 2008, pp.104-109.
- Costeloe, Michael, La República Central en México, 1835-1846. “Hombres de bien” en la época de Santa Anna, Fondo de Cultura Económica, México, 2000.

- Cotino Hueso, Lorenzo. «La nueva ley de transparencia y acceso a la información.» Anuario Facultad de Derecho, Vol. VII, (2014):pp. 241-256.
- Cox, Gary W./ Morgenstern, Scott: “Latin America’s Reactive Assemblies and Proactive Presidents”, en: Comparative Politics, N° 2, 33 Vol. 2001, pp.171-190.
- Crosat, Maurice, El federalismo en las democracias contemporáneas, Editorial Hacer, Barcelona,1994.
- Cruz Barney, Óscar: “Impacto del movimiento liberal gaditano en el mundo jurídico mexicano”, en: Mingarro, Luis Martí: Cuando las Cortes de Cádiz. Panorama Jurídico. Jornada Conmemorativa del Bicentenario. UNAM, 2012, pág. 193.
- Cuscomania Frenar, Francisco; Vadillo Reynaldo, León; Salgado Parrilliat, Ricardo. Reformas a la ley Federal de procedimiento administrativo y en materia de mejora regulatoria.  
En:<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/arsiu/cont/23/acl/acl17.pdf>.
- Dávila Estéfan, David & Caballero Sosa, Lila: El sistema de comisiones, el cabildeo legislativo y la participación ciudadana en el Congreso mexicano, Fundar Centro de Análisis e Investigación, México, 2005.
- De Andrea, Francisco José: Breve historia del Congreso en México: siglo XIX. UNAM. 2012.
- De Esteban, Jorge y López Guerra, Luis, El régimen constitucional español, Labor, Madrid, 1992.
- Díaz Bravo, Enrique: La Separación de Poderes en la Primera Constitución Española, Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas, N° 33, 2012.
- Duque Daza, Javier: ¿Presidentes legislando? “Las facultades legislativas en el presidencialismo colombiano 1991-2014”, en: Revista de Estudios Socio-Jurídicos, Bogotá, Colombia, enero-junio de 2015.
- Ekmekdjain, Miguel Ángel, Breves reflexiones sobre el Poder Judicial.En: <http://biblio.juridicas.unam.mx>,
- Eraña Sánchez, Miguel: Derecho Parlamentario Orgánico, Ed. Porrúa, México, 2013.
- Escobar Fornos, Iván: La Constitución de Cádiz, modelo del constitucionalismo. Anuario iberoamericano de justicia constitucional, N°. 16, 2012.
- Escudero López, José Antonio: Cortes y Constitución de Cádiz: 200 años, Espasa Calpe, España, 2011.
- Escudero, Óscar: Reflexiones jurídicas sobre el veto al Presupuesto de Egresos, Cuestiones constitucionales: revista mexicana de derecho constitucional, N°. 17, 2007.
- Faya Alejandro: “Pacto por México”, en: Diario Reforma, México, 7 de diciembre de 2012.

- Fernandois Vöhringer, Arturo y García García, José Francisco: “Las garantías constitucionales o que deban ser objeto de leyes orgánicas constitucionales”, en *Revista Chilena de Derecho*, vol 36, N°2, 2009.pp. 281-311.
- Fernández de Castro, Rafael y Blackmore, Hazel: *¿Qué es Estados Unidos?*, Fondo de Cultura Económica, México, 2009.
- Fernández Ferrero, Miguel Ángel: *La iniciativa legislativa popular*, CEPC, Madrid, 2001.
- Fernández Ruiz, Jorge: “Contexto en el que fue expedida la Constitución de 1857” en: Valadés, Diego & Carbonell, Miguel (Coord.): *El proceso constituyente mexicano, a 50 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917*.
- Fernández Santillán, José: “El pensamiento político de Mariano Otero”, en: <http://biblioteca.itam.mx/estudios/47-59/50-51/JoseFernandezSantillanElpensamiento.pdf>
- Ferrer Sapena, Antonia; Peset Mancebo, María Fernanda; Aleixandre Benavent, Rafael: “Acceso a los datos públicos y su reutilización: open data y open government”, en: *El profesional de la información*, Vol. 20, N° 3, 2011. págs. 260-269.
- Fix-Zamudio, Héctor: “Valor actual del principio de la división de poderes y su consagración en las Constituciones de 1857 y 1917. Segunda parte”. En: *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México*, Número 58-59 Sección de Artículos, 1967.
- Fix-Zamudio, Héctor: *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana*, México, Senado de la República, Comisión Especial para los Festejos del Bicentenario de la Independencia y Centenario de la Revolución Mexicana, Editorial Siglo XXI, México, 2010.
- Flores Ramos, José Manuel: “El control y la evaluación en el Sistema Integral de Administración del Gasto Público en México”, en: *Revista de Administración Pública*, Número 117 Sección de Previa, 2008.
- Freddy Mariñez Navarro, *¿Qué transparencia requiere el gobierno abierto?*, en: *revista de gestión pública*, vol. II, Número 2, julio- diciembre, 2013.
- Galeana, Patricia: *El impacto de la Constitución de Cádiz en México*, en: *Memorias del Seminario Internacional, Conmemoración de la Constitución de Cádiz*, UNAM, 2013.
- Galena, Patricia: *De la legislación reformista de las Leyes de Reforma*, en: Valencia, Carmona, Salvador (coord), Juárez Juarista, UNAM México, 2007
- Gamboa Montejano, Claudia, “Reformas Constitucionales en Materia Energética, Análisis Comparativo de las Iniciativas presentadas por el Ejecutivo y el Partido Acción Nacional”. *Cámara de Diputados, LXII Legislatura*, en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SAPI-ISS-49-13.pdf>

- Gamboa Montejano, Claudia: Iniciativa preferente, estudio Conceptual, Antecedentes, Iniciativas presentadas en la LIX, LX y LXI Legislaturas y Derecho Comparado. En: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SAPI-ISS-19-11.pdf>
- Gamboa Montejano, Claudia: Transparencia y acceso a la información pública, Cámara de Diputados, México, 2007.
- García Escudero Márquez, Piedad: “La prioridad de la tramitación parlamentaria de los proyectos de ley”, en: Teoría y Realidad Constitucional, UNED, N°3, 1er semestre, 1999, págs. 125-164.
- García Escudero Márquez, Piedad: La iniciativa legislativa del Gobierno, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000.
- García Fernández, Javier: “El Título IV de la Constitución: el Gobierno y la Administración”, en: Corts: Anuario de derecho parlamentario, N° 15, 2004, págs. 293-319.
- García Fernández, Javier: Estudios sobre el Gobierno, Estudios y documentos, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2007.
- García García, Jesús: “Gobierno abierto: transparencia, participación y colaboración en las Administraciones Públicas”, en: Innovar: revista de ciencias administrativas y sociales, Vol. 24, N° 54 (octubre-diciembre), 2014, págs. 75-88.
- García Granados, Ricardo: La Constitución de 1857 y las leyes de reforma en México, Editorial Tipografía Económica, 1906, México, en: <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=327>.
- García Martínez, Asunción: “La actividad legislativa del parlamento como mecanismo de control político”, en revista de las Cortes Generales, número 14, 1988.
- García Montero, Mercedes: “Presidentes y Parlamentos ¿quién controla la actividad legislativa en América Latina?”, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2009.
- García Moreno Elizondo, Raúl: “El poder Ejecutivo en la Constitución de Cádiz”, en: Anuario Jurídico, UNAM, 1990.
- García Ramírez, Sergio: “Consideraciones sobre la Procuraduría General de la República”, en: Revista Mexicana de Justicia, vol II, enero-marzo, México, 1984, págs. 387-441.
- García Roca, Javier: “Del principio la división de poderes”, en: Estudios de Teoría del Estado y Derecho Constitucional en Honor de Pablo Lucas Verdú, Universidad Complutense-UNAM, Madrid, 2001, pp. 1.087-1.127.
- García-Atance García de Mora, María Victoria: “La Junta de Portavoces” en: Boletín de la Facultad de Derecho de la UNED, N° 3, 1993, págs. 59-98.
- García-Atance, María Victoria: “Incidencia del gobierno en la función legislativa a través de la junta de portavoces”, en: El procedimiento legislativo: V Jornadas de Derecho Parlamentario, 1998, págs. 665-672.

- García-Atance, María Victoria: “La junta de portavoces”, en: Boletín de la Facultad de Derecho, UNED, núm 3, 1993.
- García-Atance, María Victoria: “La junta de portavoces”, en: Boletín de la Facultad de Derecho, UNED, núm 3, 1993.
- García-Atance, María Victoria: Incidencia del gobierno en la función legislativa a través de la junta de portavoces, El procedimiento legislativo, en: V Jornadas de Derecho Parlamentario, 1998, págs. 665-672
- García-Escudero Márquez, Piedad. La iniciativa legislativa del Gobierno. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000.
- García-Escudero Márquez, Piedad: “Consideraciones sobre la iniciativa legislativa del Gobierno”, en: Cuadernos de Derecho Público, N° 8, septiembre-diciembre, 1999.
- García-Escudero Márquez, Piedad: “Informes previos a la aprobación de proyectos de ley” en: Corts: Anuario de derecho parlamentario, N°. 11, España, 2001.
- García-Escudero Márquez, Piedad: “La prioridad en la tramitación parlamentaria de los proyectos de ley”, en: Teoría y Realidad Constitucional, núm 3, 1er semestre 1999, pag.127.
- Goig Martínez, Juan Manuel: “Transparencia y corrupción. La percepción social ante comportamientos corruptos”. Revista de derecho UNED, N°. 17, 2015.
- Gómez Lugo, Yolanda: “Decreto Versus Ley parlamentaria”, en: Eunomía, N°4, marzo-agosto 2013, pp.102-117.
- González Chávez, Jorge y Arámbula Reyes, Alma, Ley para la Reforma del Estado, Cámara de Diputados, México, 2007.
- González Oropeza, Manuel, “funciones y facultades del Secretario de Gobernación”, en: Anuario Mexicano de Historia del Derecho, XIV, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002.
- González Oropeza, Manuel: Artículo 74, en: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada, UNAM, 1992.
- González Saiffe, Fernando: “El Poder Legislativo”, en ¿Qué es Estado Unidos?, Fondo de Cultura Económica, México, 2009.
- González. Placencia, Luis: “La transparencia y acceso a la información”, en: Dignita, n°17, septiembre-diciembre, 2da época, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, 2011. Pp. 12-31.
- Gros Espiell, Héctor y Esteva Gallicchio, Eduardo: Constituciones Iberoamericanas Uruguay, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2005.
- Guerrero, Omar: La Secretaria de Justicia y el estado de derecho en México, Universidad Autónoma de México, México, 1996.
- Guillé López, Tonatiuh, 2001, Federalismo, gobiernos locales y democracia, Instituto Federal Electoral, 2ªed., México, 2001.

- Guillé López, Tonatiuh, Federalismo, gobiernos locales y democracia, Instituto Federal Electoral, 2ª ed., México, 2001.
- Guillen López, Tonatiuh: Federalismo: Gobiernos Locales y Democracia, Instituto Federal Electoral, 2ª ed, México, 2001.
- Gutiérrez Vicén, Carlos: “Sinopsis del artículo 88 de la Constitución Española”, actualizada por Galindo Elola-Olaso, Fernando, en: <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=89&tip=2>
- Gutiérrez, Gerónimo; Lujambio, Alonso y Valadés, Diego: El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder, UNAM, 2001.
- Guzmán, León: El sistema de dos cámaras y sus consecuencias, Cámara de Diputados, México, 2003.
- Hauriou, André: Derecho constitucional e instituciones públicas, 2ª edición, Barcelona, Ariel, 1980.
- Hernández Licona, Juan Manuel: La Iniciativa Preferente, en: Quórum Legislativo, 102, julio - septiembre 2010, pp. 231-266.
- Hernández Valle, Rubén: Constituciones Iberoamericanas Costa Rica, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2005.
- José de Jesús López Monroy: Las leyes de reforma en sus centocinquagésimos años. En: Valadés, Diego & Carbonell, Miguel (Coord.): El proceso constituyente mexicano, a 50 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917. Pág. 31.
- Juárez, Benito, “Apuntes para mis hijos”, en Tamayo, Jorge L: Benito Juárez. Documentos, discursos y correspondencia, México, Editorial Libros de México, 1972, vol.1.
- Lajous Vargas, Roberta: La historia mínima de las relaciones exteriores de México. Colegio de México, 2012.
- Lanz Duret, Miguel: Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa e hijos. México. 1936.
- Larios Paterna, María Jesús: La participación ciudadana en la elaboración de la Ley, Congreso de los Diputados, Madrid, 2003.
- Linz, Juan: “Democracia presidencial y parlamentarismo ¿Hay diferencia?”, en Presidencialismo vs Parlamentarismo, Eudeba, Argentina, 1998.
- Lorente, Luis: El desarrollo y el Plan Nacional de Desarrollo, Apuntes del CENES, Vol. 23, N°. 35, 2003, págs. 71-104.
- Lösing, Norbert: “Independencia y función del Poder Judicial en el Estado democrático de derecho” En: Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, Año XVII, Montevideo, 2011, Pp 413-427.
- Lucas Verdú, Pablo: “La ingeniería constitucional”, en Revista del Departamento de Derecho Político, UNED, Madrid, 1979. págs.27-39.



- Martínez Díaz, María Esther y Heras Gómez, Leticia: Transparencia gubernamental y acceso a la información en México (2002-2010): un análisis exploratorio, En: *Ciencia ergo-sum*, Vol. 18, N°. 3, 2011, págs. 297-306;
- Martínez Jiménez, Aitor: La iniciativa legislativa popular como instrumento de participación ciudadana en el siglo XXI, Fundación Ideas, Madrid, 2012.
- Mateos Santillán, Juan José, “El Supremo Poder Conservador, primer tribunal de constitucionalidad mexicano en 1836”, en: *Revista Jurídica Jalisco*, año 5, núm. 2, México, 2006.
- Merino Marchán, José Fernando: La iniciativa de ley parlamentaria, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1982.
- Mijangos Borja, María de la Luz: “Control del gasto Público”, en: *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Número 87 Sección de Artículos, 1996.
- Mijangos y González, Pablo: “El primer constitucionalismo conservador: las Siete Leyes de 1836” *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, Volumen XV Sección de Contenido, México, 2003.
- Montero Aroca, Juan, Independencia. y responsabilidad del juez, Madrid, Cívitas, 1990.
- Montes Nanni, Carlos. E: “La iniciativa preferente y resumiendo, referéndum” en: Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas del UNAM, <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/7/3198/5.pdf>
- Montes Nanni, Carlos: “La iniciativa legislativa y el referendun”, en: <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/7/3198/5.pdf>
- Montesquieu: Del espíritu de las leyes, libro XI, capítulo VI, 9a. ed. México, Porrúa. 1992.
- Mora-Donato, Cecilia: “El sistema legal de evaluación del trabajo de las comisiones parlamentarias de la cámara de diputados” en: *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, UNAM, 2008, págs. 659-710.
- Morales Avilés, Gregorio: Análisis comparativo de los poderes ejecutivo y legislativo en las constituciones de 1857 y 1917. En: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3447/26.pdf>
- Moreno Alonso, Manuel: La Constitución de Cádiz. Una mirada crítica, Sevilla, Ediciones Alfar, 2011.
- Morineau, Marta: "iniciativa y formación de leyes", en: *Cuestiones Constitucionales*, [www.juridicas.unam.mx/publica/rev/ccons/cont/5/cl/cl10.htm](http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/ccons/cont/5/cl/cl10.htm).
- Muñoz Machado, Santiago, “La independencia judicial u el problema de la relación de la justicia con los demás poderes del Estado”, en varios autores, *Actualidad y perspectivas del poder público a fines del siglo XX*, Madrid, 1992.
- Muñoz Machado, Santiago. Cinco estudios sobre el poder y la técnica de legislar, Civitas, Madrid, 1996.

- Nacif, Benito: "Las relaciones entre poderes ejecutivo y legislativo tras el fin del presidencialismo en México", en *Política y Gobierno*, Vol. IX Núm76, México, 2004.
- Nava Negrete, Alfonso: Reflexiones acerca del presupuesto de egresos de la Federación, en: *Revista de la Facultad de Derecho de México*, N° 246, Sección de Artículos, México, 2006.
- Noriega Cantú, Alfonso: El supremo poder Conservador, en: *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, t. XXVIII, núm. 111, septiembre-diciembre, 1978.
- Núñez Jiménez, Arturo. "La Relación del Poder Ejecutivo con el Legislativo." México. 2006. En: <http://biblio.juridicas.unam.mx>. Consultado: 13 de enero de 2013
- Olguín Acuña, Christian: "La función fiscalizadora de la Cámara de Diputados de Chile", en: *Estado Gobierno, Gestión Pública, Revista Chilena de Administración Pública*. Vol. II, N° 5, 2004, pp. 73-88.
- Oller Sala, M<sup>a</sup> Dolores: "La Junta de Portavoces, instrumento político de negociación", en: *Anuario de Derecho Político*, Universidad de Barcelona, 1984.
- Oller Sala, María Dolors: Los órganos de dirección de las Cámaras: Presidente, Mesa y Junta de Portavoces, en: *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, N°. Extra 10, 1986.
- Orozco Henríquez, José de Jesús. "El derecho de acceso a la información y el sistema interamericano", en: *A 10 años del derecho de acceso a la información en México: Nuevos paradigmas para su garantía*, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, México, 2015. Pp. 17-33
- Ortiz Arana, Fernando & Trejo Cerda, Onosandro: *El procedimiento legislativo Federal Mexicano*, Porrúa, México, 2010.
- Óscar Nava Escudero: Límites al poder constitucional presupuestario de la Cámara de Diputados, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, N°. 246, 2006, págs. 273-310.
- Osornio Corres, Francisco Javier. *Aspectos Jurídicos de la Administración Financiera en México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1992
- Otto Stoetzer, Carlos: La Constitución de Cádiz en la América española, en: *Revista de estudios políticos*, N° 126, 1962.
- Paniagua Soto, Juan Luis: "El sistema de comisiones en el parlamento español" *Revista de la facultad de derecho Universidad Complutense de Madrid*, 1986.
- Paoli Bolio, Francisco: Reflexiones sobre la Constitución de 1824, En: Barceló, Daniel y Valadés, Diego: *Examen retrospectivo del sistema constitucional mexicano, a 180 años de la Constitución de 1824*. UNAM, 2005, México.
- Patiño Camarena, Javier: "Consideraciones en torno al mecanismo de reforma a la Constitución federal y a las constituciones de los estados", *Publicación*

Electrónica, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, n° 1, 2011, en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2955/16.pdf>

Pendas García, Benigno "Procedimiento Legislativo y calidad de las leyes", en: Revista española de Derecho Constitucional, año 10, núm. 28, enero-abril, 1990.

Pereira Neiva, Pedro Robson: "¿por qué no presidencialismo? El sistema de Gobierno como explicación del bicameralismo" en: Revista de Reflexión y Análisis Político, Vol. 17, N°. 1, 2012.

Pérez López, Miguel: Gasto público, fiscalización y administración de recursos económicos públicos, Cuestiones Constitucionales, Número 22 Sección de Artículos Doctrinales, 2010.

Pérez Noriega, Fernando, y otros. Coords. La reforma política vista desde la investigación legislativa, Primera edición, Senado de la República, Primera edición, Senado de la República, Comisión de Biblioteca y Asuntos Editoriales, LXI Legislatura, México, 2010.

Piñar Mañas, José Luis. «Transparencia y derecho de acceso a la información pública: algunas reflexiones en torno al derecho de acceso en la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno.» Revista catalana de dret públic, n° 49 (2014): pp.1-19.

Punset, Ramón: La iniciativa legislativa en el ordenamiento español, en: Revista de Derecho Público, N° 14, 1982, pp.57-78; Santamaría Pastor, Juan Alfonso: Artículo 87, en: Garrido Falla, Fernando, Comentarios a la Constitución, 3ra ed., Madrid, Civitas, 2001.

Quiroz Ruiz, Sara Luz C: "La Ley Federal de Competencia: entre la mejora regulatoria y una reforma integral", en: Letras jurídicas: Revista de los investigadores del Instituto de Investigaciones Jurídicas U. V., N°. 22, 2010, págs. 237-252.

Rabasa, Emilio: "El pensamiento político del Constituyente de 1824", en: Boletín mexicano de Derecho Comparado, Núm. 60, 1987.

Rabasa, Emilio: Historia de las Constituciones mexicanas, UNAM, México, 2000.

Rabasa, Emilio: La evolución constitucional en México, UNAM, 2004.

Raigosa, Luis, "Algunas consideraciones sobre las leyes en México", en Revista de teoría y filosofía del derecho, N°. 3, 1995, págs. 207-216.

Ramos Pascua, José Antonio: "Principios Jurídico-Políticos de la Constitución de Cádiz", Bajo palabra. Revista de filosofía, Época 2, N°. 8, 2013, págs. 139-152.

Rebollo Delgado, Lucrecio: La junta de portavoces en la regulación del Congreso de los Diputados, En: Revista de Las Cortes Generales. Madrid: Congreso de los Diputados, 1997, n° 42, p. 119-188

Reyes Heróles, Jesús: El liberalismo mexicano, México, Fondo de Cultura Económica, 1982.

- Reynoso, Diego: "La diversidad institucional del bicameralismo en América Latina" en: *Perfiles latinoamericanos: Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales*, Sede México, N°. 35, 2010, págs. 105-144.
- Rocha-Quintero, Jorge: "El Pacto por México bajo la lupa". En: *Análisis Plural*, Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente, primer semestre de 2013. Tlaquepaque, Jalisco, 2013.
- Rodríguez Montaña, Luis Carlos; Pineda Pablos, Nicolás: "Proceso legislativo y deliberación. Una mirada a las legislaturas locales", en: *Revista Legislativa de Ciencias Sociales y de Opinión Pública*, volumen 1, número 2, diciembre 2008.
- Rodríguez Saumell de Koch, Mariana. "Elaboración y procedimiento de un proyecto legislativo en el Senado de la Nación." Centro de Capacitación del Honorable Senado de la Nación Argentina, agosto 2009. En: [www.senado.gov.ar](http://www.senado.gov.ar)
- Rodríguez y Rodríguez, Jesús. "El proceso legislativo". En: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/92/pr/pr5.pdf>
- Rodríguez, Mario: *El experimento de Cádiz en Centroamérica, 1808-1826*, Fondo de Cultura Económica, México, 1984.
- Rueda López, Nuria: *La naturaleza económica del gasto público*. En: *eXtoikos*, N°. 9, 2013.
- Sagüés, Néstor Pedro: *Constituciones Iberoamericanas*. Argentina, UNAM, México, 2005, en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2113/2.pdf>
- Salinas Lozano, Raúl: "El Plan Nacional de Desarrollo y el fortalecimiento municipal", en: *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, Número 16-17, México, 1985.
- Santos Flores, Israel: *La omisión legislativa en materia tributaria. El caso de México*, UNAM, México, 2011.
- Santos, Manoel Leonardo, Pérez-Liñán, Aníbal, & García Montero, Mercedes: "El control presidencial de la agenda legislativa en América Latina". En: *Revista de Ciencia Política*, Santiago, Vol.34, nº3, 2014, pp.511-536.
- Sanz Pérez, Luis Ángel: "La Junta de Portavoces como órgano parlamentario", en: *Asamblea: Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, N°. 19, 2008.
- Sarmiento Méndez, Xosé Antón: *Las relaciones entre poder legislativo y poder ejecutivo en Estados Unidos*. En: [https://www.academia.edu/4697066/Las\\_relaciones\\_entre\\_poder\\_legislativo\\_y\\_poder\\_ejecutivo](https://www.academia.edu/4697066/Las_relaciones_entre_poder_legislativo_y_poder_ejecutivo)
- Sartori, Giovanni: *La ingeniería constitucional: una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

- Sayeg Helú, Jorge, “El constitucionalismo social mexicano. La integración constitucional de México (1808-1853)” en: Boletín mexicano de Derecho Comparado. Núm18, 1973.
- Schroeder Cordero, Francisco Arturo: “Artículo 72” en: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada, Instituto de investigaciones jurídicas, tercera edición, 1992.
- Sevilla Andrés, Diego: “El bicameralismo” en: Revista general de derecho, N° 55-56, 1949.
- Sierra Porto, Humberto: Concepto y tipos de leyes en la Constitución colombiana, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1998.
- Soberanes Fernández, José Luis: El Poder Judicial Federal en el siglo XIX, UNAM, 1992.
- Solé Ollé, Albert: “Determinantes del gasto público local: ¿necesidades de gasto o capacidad fiscal?”, Documents de treball IEB, N°. 5, 2000, en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2332707>
- Solé Tura & Aparicio Pérez: Las Corles Generales En El Sistema Constitucional, Madrid, Tecnos, 1984.
- Solozábal Echavarría, Juan José. “Sobre el principio de la separación de poderes”, en Revista de Estudios Políticos, Centro de Estudios Constitucionales, Núm. 24, noviembre-diciembre, Madrid, 1981. págs. 215-234.
- Sordo Cedeño, Reynaldo, “El grupo centralista y la Constitución de las Siete Leyes, 1835-1837”, en GALEANA, Patricia (comp.), México y sus Constituciones, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2003.
- Soro Quirós, Mario Francisco. «La transparencia en la Unión Europea.» Métodos de información Vol.3, nº 5 (2012): pp.177-203.
- Tena Ramírez, Felipe, derecho constitucional mexicano, 12 edición, México, Porrúa, 1973.
- Tena Ramírez, Felipe, Leyes fundam entales de México 1808-1989, 15a. ed., México, Porrúa, 1989.
- Tena Ramírez, Felipe., op.cit, pag.285.
- Tena Ramírez, Felipe: Derecho Constitucional mexicano, Ed. Porrúa, México, 1978.
- Tena Ramírez, Felipe: México y sus Constituciones. Editorial Polis. México D.F., 1937.
- Tépach M, Reyes: “Gobiernos divididos y presupuesto público: cuando los votos no son suficientes”, Revista de Administración Pública, Número 124 Sección de Previa, 2011.
- Torres del Moral, Antonio: “La soberanía nacional en la Constitución de Cádiz”, en: Revista de derecho político, N° 82, Madrid, 2011, págs. 57-117

- Torres del Moral, Antonio: “Las Cortes en la Constitución de Cádiz: representación y relación con la corona”, en: Revista de Derecho Político, N° 83, 2012.
- Torres del Moral, Antonio: “Sistemas electorales y sistemas de partidos”, en: Revista de Derecho Político, núm. 32, UNED, pp. 32 y ss.
- Torres Estreda, Pedro R: “La transición política y la reforma constitucional en las entidades federativas en el caso de México”. En: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2921/24.pdf>
- Torres Muro, Ignacio: “La Junta de portavoces. Teoría general y caso español”, en: I Jornadas de Derecho Parlamentario, 21, 22 y 23 de marzo de 1984, Vol. 1, págs. 293-316.
- Torres Muro, Ignacio: Los órganos de Gobierno de las Cámaras, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1897.
- Tosi, Silvano, Derecho Parlamentario, Porrúa, 1996.
- Tosi, Silvano, Derecho por la mente, Instituto de investigaciones legislativas John Miguel Porrúa, México, 1996.
- Tovar, Orlando, Derecho Parlamentario, Imprenta Universitaria de Caracas, Venezuela, 1967.
- Trejo García, Elma del Carmen y Moreno Becerra, Trinidad: Tratados Internacionales vigentes en México. Cámara de Diputados, LV Legislatura, México.2007.
- Trejo, Onosandro: “La estructura y organización interna de la Cámara de Diputados”, Serie Roja, Temas Parlamentarios, diciembre, 2006.
- Uvalle Berrone, Ricardo: Enfoque del gobierno cercano y moderno en el ámbito del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018: Aspectos jurídicos de las políticas públicas, en: Revista de Administración Pública, Número 132, México, 2013.
- Valadés, Diego: Consideraciones previas remirar las Constituciones, en: Sagüés, Néstor Pedro: Constituciones Iberoamericanas. Argentina, UNAM, México, 2005, en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2113/2.pdf>
- Valadés, José C., Orígenes de la República mexicana. La aurora constitucional, México, UNAM, 1994.
- Valdés Robledo, Sandra: Los tratados Internacionales en México. Cámara de Diputados, LVI Legislatura, México.2012. en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SAPI-ISS-10-12.pdf>
- Valencia Escamilla, Laura. “El gobierno dividido en México: formación y efectividad del Congreso mexicano”, en Esperanza Palma (coord.), en: Partidos y elecciones intermedias de 2009, UAM-Miguel Ángel Porrúa, México, 2011.

- Varela Suanzes, Joaquín: "Rey, corona y monarquía en los orígenes del constitucionalismo español: 1808-1814", en: Revista de Estudios Políticos, N°55, enero-marzo, 1987.
- Vázquez Zoraida, Josefina, "De la difícil Constitución de un Estado; México, 1821-1854", en Vázquez Zoraida, Josefina (comp.), La fundación del Estado mexicano, México, Grupo Patria Cultural, 2000.
- Velasco Gómez, Ambrosio: "La idea de república en la Constitución de 1824". En: Barceló, Daniel y Valadés, Diego: Examen retrospectivo del sistema constitucional mexicano, a 180 años de la Constitución de 1824. UNAM, 2005, México.
- Villarrea, Joaquín Tomás: Breve historia del constitucionalismo español, quinta edición, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1986.
- Woldenberg, José. "Una segunda generación de reformas", en El gobierno en Latinoamérica. ¿Presidencialismo o parlamentarismo?, Diego Valadés, José María Serna, UNAM, México. 2000.
- Zamora Martínez, Pedro Carlos: "Transparencia y Acceso a la Información", en: biblio.juridicas.unam.mx, consultado el 11-04-2016. Cruz Barney, Óscar: "Transparencia y acceso a la información en México", en: Derecho Comparado de la Información, n°. 17, 2011, págs. 69-88.
- Zorrilla Martínez, Pedro: El proceso legislativo federal en México, en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/910/6.pdf>